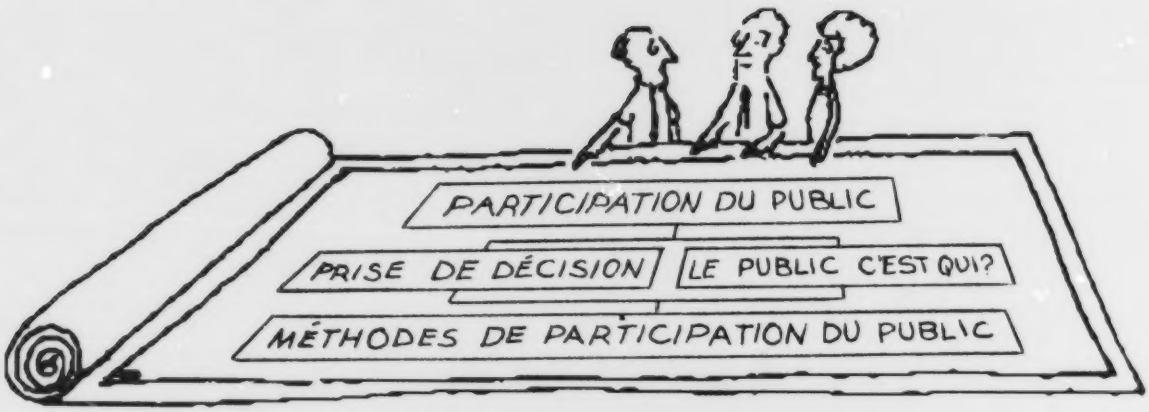
PARTICIPATION DU PUBLIC

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

RÉSUMÉ



Mandat fédéral concernant la participation du public

Le mandat fédéral concernant la participation du public est défini dans le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement du 22 juin 1984. En vertu de ce décret, le ministère responsable

- «étudie [...] les préoccupations du public qui concernent la proposition et ses effets possibles sur l'environnement.» (article 4 1 b)
- «doit se servir du processus d'examen public comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition plutôt que comme mécanisme réglementaire, et rendre les résultats de l'examen public disponibles aux fins des délibérations de nature réglementaire portant sur la proposition.» (article 5 2)
- «doit s'assurer [...] que le public a accès à l'information concernant cette proposition conformément à la Loi sur l'accès à l'information.» (article 15b)

ENCOURAGER DAVANTAGE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISION

En septembre 1987, le groupe de travail national sur l'environnement et l'économie publiait son rapport final et faisait état de recommandations relatives à l'intégration des prises de décisions environnementales aux prises de décisions économiques. Ce rapport a été préparé grâce à un processus de consultation multipartite auquel participaient de nombreux représentants de la société canadienne oeuvrant dans les secteurs privé et public ainsi que dans le domaine de l'instruction. Le groupe de travail a proposé, entre autres recommandations, que «les entreprises ainsi que les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux aient recours à un processus multipartite pour s'occuper de questions, de projets ou de programmes précis ».

C'est donc dans le contexte de cette tendance d'accroître la consultation que ce manuel traitant de la participation du public a été rédigé. Cette vue d'ensemble permet aux preneurs de décisions principaux du gouvernement du Canada de se faire une idée au sujet des éléments essentiels de la participation du public.

Le but poursuivi dans ce manuel est d'aider les organismes gouvernementaux à organiser et à exécuter des programmes de participation du public et ce, dès les premières étapes de la planification de projets, notamment lors de l'étape de l'Évaluation environnementale initiale du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le manuel traite de projets petits ou moyens qui, dans la plupart des cas, ne nécessitent pas des programmes de participation du public très complexes ou très étendus.

Dans l'introduction de son document de travail relatif à l'évaluation environnementale, le ministre de l'Environnement souligne cette volonté d'accroître la participation du public. Il insiste sur la nécessité d'«accroître la participation de celui-ci dans la prise de décision gouvernementale » et propose de l'y faire participer, dès les premières étapes de la planification.

QU'ENTEND-ON PAR PARTICIPATION DU PUBLIC?

La participation du public est un processus par lequel les avis de tous ceux qui sont intéressés par les décisions gouvernementales — personnes

De nombreux facteurs importants ont permis que ce programme de participation du public atteigne son but : entre autres, l'organisme a admis les préoccupations manifestées par les résidants et, en collaboration avec d'autres organismes fédéraux, il a déployé des efforts acharnés pour trouver une solution de compromis acceptable.

Les gens pardonneront bien des erreurs si l'intention est sincère. Par contre, si vous faites semblant d'observer les règles du jeu, ils ne seront pas dupes.

intéressées ou affectées, associations, niveaux provincial, régional ou municipal de gouvernement, et autres organismes fédéraux — sont intégrés au processus de prise de décision d'un organisme.

Le processus de participation du public donne la possibilité de déterminer, avant toute décision, les préoccupations du public, ses besoins et les valeurs qu'il attribue aux choses de telle façon qu'il puisse contribuer au processus de prise de décision.

La participation du public donne lieu à un échange d'informations, l'objectif général étant de permettre à l'organisme en cause et au gouvernement fédéral, en général, de prendre une meilleure décision d'ensemble.

Un programme de participation du public ne pourra être couronné de succès si l'organisme et ses représentants ne possèdent pas ces qualités essentielles que sont l'honnêteté et la probité. Les faits ont démontré qu'il vaut mieux engager et former des personnes possédant ces qualités plutôt que d'employer des personnes ayant de l'expérience, mais dont l'attitude et la personnalité laissent à désirer.

QUAND LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE?

La plupart des processus de prise de décision tireront profit d'une forme quelconque de participation du public. Le propos de ce manuel est d'encourager un recours plus fréquent à la participation du public dès le début du processus de décision, quelle que soit l'importance du projet.

LE PUBLIC C'EST QUI ?

Le public est une entité constamment changeante et composée d'une multitude d'affiliations, d'intérêts et d'alliances. **Il n'y a pas «un» public, mais «des» publics.** Ils varient selon les problèmes en cause et deviennent plus importants à mesure que l'on s'approche d'une décision et que les conséquences de celle-ci sont mieux comprises. Un programme de participation du public peut utiliser simultanément différentes méthodes, chacune d'entre elles étant destinée à une partie distincte de ce public.

LES AVANTAGES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

L'expérience a démontré que la participation du public entraîne des changements dans la planification d'un projet. La tendance d'avoir de plus en plus recours à la participation du public dans tous les aspects de la société fait que le public refusera, en règle générale, d'être laissé à l'écart du processus de décision ou de n'y participer que superficiellement à la fin.

Ce manuel traite d'une vaste gamme de renseignements, de moyens et de techniques utilisés pour administrer des programmes de participation du public. L'administrateur d'un projet et l'organisme en cause peuvent retirer de multiples avantages de l'utilisation de ces tactiques, notamment :

La participation du public doit être conçue comme partie intégrante du projet... depuis sa conception jusqu'à sa réalisation.

Un praticien parle...

Un ingénieur du U.S. Army Corps of Engineers m'a raconté ce qui suit : «J'ai conçu et utilisé des méthodes de participation du public pour l'aménagement des marécages et pour l'octroi de permis pour les cinq raisons suivantes :

- Notre approche par réunions d'étude a diminué le travail d'un personnel régulateur dont les effectifs étaient déjà très réduits. Ce sont les opposants qui accomplirent la plus grande partie du travail!
- Je désirais mieux contrôler les événements. Notre organisme réagissait toujours. Notre méthode de participation du public nous met dans une position plus favorable à l'action. Cela nous a permis de devancer les problèmes.
- Notre méthode de participation du public a favorisé la compréhension, par le public, du processus d'octroi de permis.
- La participation du public a en fait contribué à accroître notre capacité d'assurer la protection de l'environnement face aux effets cumulatifs. Nous savions par expérience que, dans le cas de permis simples, il est difficile pour les juges de prendre une décision. C'était plus facile dans le cas d'un permis général octroyé pour toute la région si, durant le processus de participation du public, ce dernier était favorable.
- La participation du public a permis à l'organisme de mieux s'occuper des conflits dans toute la zone géographique. Au lieu d'être entraîné dans la médiation de conflits qui ont «mûri » ou de nous transformer en adversaire, nous avons amené les adversaires éventuels à discuter avant que le conflit s'envenime.

Ces facteurs ne m'ont pas seulement convaincu personnellement mais ont aussi convaincu l'organisme de l'efficacité d'un programme de participation du public. »

Les groupes locaux peuvent réagir très positivement et suggérer des solutions créatives si on les consulte. Écouter le public est rentable!

Meilleures décisions

Le processus de réflexion lors de la préparation d'un programme de participation du public aidera à clarifier et à organiser les objectifs et les exigences d'un projet, contribuant ainsi à améliorer la prise de décision globale. Un avantage encore plus grand : la réaction du public peut exiger que l'on repense certaines hypothèses concernant la décision à prendre.

Administration plus efficace des projets

L'organisation de la participation du public peut entraîner une amélioration de la conduite générale d'un projet. En tant que directeur, comment savoir que 80 % des ressources disponibles risquent d'avoir été consacrées à des solutions ou des variantes qui ne pourront être réalisées. La réponse à cette question revêt une importance capitale. L'administration de la participation du public aide les administrateurs à répondre à ce genre de questions, en leur permettant de définir dès l'origine les problèmes et les contraintes essentielles d'un projet. Cela peut également favoriser une compréhension réciproque des problèmes suffisamment tôt, pour que tous les intéressés puissent prendre des mesures positives.

Réduire au minimum les coûts et les délais pour le projet

On pense communément qu'un programme de participation du public entraîne une augmentation des coûts et des délais. En fait, faire appel dès le début d'un projet à la participation du public peut réduire les délais et les frais inhérents à toute controverse avec le public. À court terme, la participation du public augmente les délais et les frais pour en arriver à une décision. Cependant, une décision coûteuse et qui prend du temps peut être économique si elle mène à l'action. Par contre, une décision prise hâtivement et à peu de frais peut être onéreuse si rien n'est fait pour aboutir à une entente entre les parties au sujet d'une ligne de conduite conflictuelle.

Réalisation plus facile

La participation du public peut entraîner de la part de groupes qui ont un intérêt dans la décision, un engagement plus profond envers la décision prise et réduire au minimum la controverse au cours de la

réalisation du projet. Par conséquent, les économies compenseront largement les coûts d'un programme de participation du public.

Possibilité de confrontation évitée

La participation du public dès le début d'un projet contribuera à réduire la probabilité de voir l'organisme faire face à des situations de conflits graves. Ainsi, à long terme, la participation du public peut entraîner une réduction des ressources financières et humaines affectées à des projets. Cependant, la participation du public n'est pas une panacée miraculeuse, elle ne réduira pas ou n'éliminera pas tous les conflits.

Maintenir la crédibilité et la correction

Pour éveiller et maintenir un sentiment de correction, surtout lorsqu'il s'agit de prendre des décisions controversables, il faut suivre un processus de prise de décision transparent, crédible auprès du public et auquel ce dernier participe. Les programmes de participation du public laisseront celui-ci mieux au courant des objectifs et du fonctionnement de l'organisme en cause.

Un praticien parle...

Je me souviens d'un projet de passage d'une ligne de 500 KV dans un delta et des marécages situés à proximité d'un lac dans le Nord. Les autochtones de l'endroit utilisaient traditionnellement cette zone et participèrent donc à l'étude d'impact en tant que membres de l'équipe. Le grand public participa également à plusieurs réunions publiques. L'équipe d'ingénieurs chargée du tracé du passage était incapable de déterminer un tracé ne posant pas de problèmes environnementaux pour le delta ou les marécages ou n'entraînant pas des coûts énormes pour passer sous le lac. Lors d'une réunion importante de l'équipe, à laquelle les autochtones assistaient, l'impossibilité de déterminer un tracé approprié fut longuement discutée sans que les participants en arrivent à une conclusion. L'un des autochtones leva alors la main et suggéra de construire plusieurs îles artificielles pendant l'hiver, durant lequel les dommages à l'environnement seraient réduits au minimum; la combinaison de ces îles aux îles naturelles permettrait d'obtenir un tracé relativement économique. Vous voyez d'ici les figures cramoisies parmi les membres de l'équipe lors de cette proposition faite devant le ministre. Le comble, c'est que la solution était réalisable. **Les publics locaux peuvent avoir des réactions très positives et des solutions créatives si on se donne la peine de les consulter. Écouter le public est rentable.**

Participation du public et controverse - La participation du public n'est pas, en elle-même, un moyen de mettre un terme à la controverse; cependant les chances de la diminuer sont plus grandes que si l'on n'y recourt pas. La participation du public peut servir à contrôler la controverse. Elle est aussi un moyen de permettre à un nouveau partenaire social, le public, d'entrer dans le processus de prise de décision.

Augmenter la compétence de la direction

De plus en plus, les administrateurs sont appelés à rencontrer le public et à collaborer avec lui. Les administrateurs peuvent augmenter leur compétence en travaillant avec le public à des programmes ne soulevant pas de controverse et pour lesquels ils disposent du temps nécessaire pour organiser un programme sans les considérations de temps inhérentes aux cas fort en vue et causes de vives réactions. De cette façon, que le programme soit un succès ou non, l'expérience acquise sera instructive et les aidera dans le futur surtout dans le cas de programmes très controversés.

Rendre un travail d'équipe possible

Pendant que les administrateurs décident de la méthode de participation appropriée, les membres de l'équipe discutent non seulement des coûts du projet, mais aussi de ses objectifs. Le simple fait de réfléchir à la manière d'expliquer une étude au public, oblige l'organisme à y voir très clair dans ses propres affaires : il lui faut donc préciser ses objectifs et déterminer ceux qui pourraient faire l'objet de compromis.

En résumé, on encourage une véritable discussion entre les membres d'une équipe, y compris les personnes provenant d'autres ministères ou organismes, dès le début et tout au long d'un projet. Le résultat d'un tel dialogue se fait sentir deux ou trois ans plus tard, au cours de l'étude du projet et de sa réalisation.

L'organisation de la participation du public donne donc l'occasion de former une vraie équipe.

Éveiller la compétence et la créativité du public

La participation du public en créant chez celui-ci un certain sentiment de propriété donne la possibilité d'étendre le champ des connaissances disponibles. Elle peut encourager des personnes compétentes qui ne font pas partie de l'organisme à faire des recherches, à fournir des arguments et à enrichir le débat de diverses manières. Fréquemment, ceux qui prennent part à la participation

publique sont des experts dans leurs domaines respectifs. Leurs contributions peuvent être importantes. Les organismes ont constaté que les connaissances et la créativité du public contribuent de façon inestimable à la préparation de solutions de compromis délicates. Par l'administration de la participation du public on peut réellement contribuer à enrichir autant la qualité de l'étude que la quantité des connaissances scientifiques.

En faisant appel, dès le début, à la participation du public, les organismes peuvent réagir à des idées nouvelles avant de se trouver coincés dans la défense d'approches classiques peut-être démodées.

Accord entre les parties

Un programme de participation du public peut donner naissance à une entente et à un engagement fermes, à long terme, entre des parties qui autrement seraient en désaccord. Un programme qui suscite la compréhension entre les parties ne peut qu'être bénéfique pour la réalisation du projet et pour les étapes ultérieures d'exploitation.

L'essence même de la participation du public est la communication réciproque. Il n'y a de vraie participation du public que s'il y a une certaine information provenant de ce public (quoiqu'il puisse y avoir des moments au cours d'un programme de participation du public où il serait approprié de simplement diffuser de l'information).

Figure 1
Types de participation du public

(Premier : participation la moins importante Dernier : participation la plus importante)

Persuasion
Recours à des méthodes de participation dans le cadre d'efforts justifiés pour modifier les attitudes sans susciter chez le public l'espoir de participer au processus de planification.

Sensibilisation
Recours à la diffusion d'informations pour sensibiliser le public aux programmes et aux objectifs.

Rétroaction
Diffusion, par les autorités, de renseignements concernant l'état de la planification de politiques pour lesquelles ces autorités ont déjà pris position et pour lesquelles elles sollicitent la réaction du public.

Consultation
Recours au dialogue officiel entre les autorités et le public, sur la base d'objectifs précis déjà acceptés de commun accord.

Planification conjointe
Prise de décision conjointe. Le public est représenté dans les comités ministériels de planification; on lui donne le droit de voter et de prendre part à la prise de décision. Les sujets de discussion doivent être précisés géographiquement et compréhensibles par les participants de la région.

Délégation de pouvoirs
Transfert au public, ou à d'autres paliers de gouvernement ayant la compétence requise, de responsabilités normalement assumées par l'autorité.

Autodétermination
Processus de planification entrepris directement par le public.

TYPES ET DEGRÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

La figure 1 résume divers types de participation du public. Les deux premiers, la persuasion et la sensibilisation, ne sont pas vraiment des types de participation du public, bien qu'ils jouent un rôle important lorsqu'ils sont combinés avec d'autres méthodes. À l'autre extrémité de la gamme se trouvent la délégation de pouvoirs et l'autodétermination qui ne sont utilisables que si le mandat de votre organisme vous donne latitude de le faire. Il s'ensuit que les méthodes les plus réalisables sont : la rétroaction, la consultation et la planification conjointe. Il y a divers degrés de participation du public allant de l'information pure et simple, dont le but est de simplement faire connaître une décision au public, à l'invitation à être entendu avant la prise de décision, et à des approches plus intégrantes où le public peut influencer directement la décision ou avoir la possibilité de déterminer la décision conjointement avec l'organisme.

Le choix des méthodes à utiliser fait partie du processus esquissé dans la partie suivante de ce résumé.

ORGANISATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

L'organisation de la participation du public doit être partie intégrante du processus général de planification d'un projet et non pas être simplement ajoutée après coup. Pour que cette participation réussisse, il faut l'organiser avec précision. Paradoxalement, l'existence même d'un programme de participation permet à ceux qui l'utilisent d'être souples et d'adapter ce programme en fonction de la situation.

Dans les organismes gouvernementaux, les décisions sont rarement un choix unique fait à un seul moment précis; il s'agit habituellement d'une suite de décisions aboutissant à un résultat final. À certaines étapes décisives d'un projet, les décideurs désirent avoir des renseignements concernant l'ingénierie, l'économie, les questions sociales ou l'environnement.

Lorsque la participation du public est parfaitement intégrée à la prise de décision, un décideur refuserait de prendre une décision sans avoir obtenu, au préalable, toutes les informations concernant la participation du public, tout comme il refuserait de prendre une décision sans avoir obtenu d'abord les informations requises concernant l'ingénierie, l'économie ou l'environnement.

La participation du public doit donc être considérée comme «la façon de traiter les affaires » de l'organisme. Pour chaque projet, le programme de la participation du public doit être conçu en fonction de l'importance du projet et des décisions à prendre. Ce programme doit être adapté aux besoins du public et accorder le temps requis pour le mettre au courant des problèmes. Il faut encore que les rapports techniques soient rédigés dans un langage à sa portée.

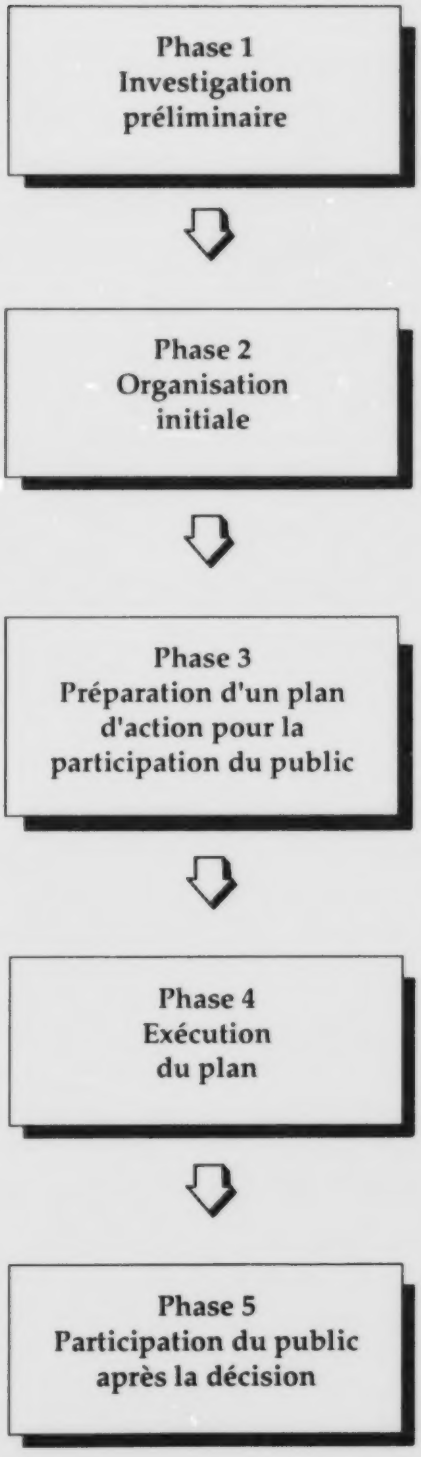
Votre organisme doit prouver qu'il est souple, non seulement pour la conception et la réalisation des programmes de participation mais aussi en répondant aux besoins de participation du public postérieurs à la décision. En ce qui concerne la participation du public, vous ne pouvez rien considérer comme acquis. Chaque processus de consultation est nouveau et unique. ***N'agissez jamais suivant une idée ou un processus préconçus.***

La figure 2 illustre les cinq principales étapes de la planification de la participation du public.

En pratique, aucun processus de participation n'est aussi linéaire que le laisse supposer la figure 2. Un tel processus est plutôt itératif : certaines parties de celui-ci étant modifiées à mesure qu'on évalue les résultats de chaque étape.

Le volume 2 traite en détail de l'organisation en profondeur.

Figure 2
Étapes d'un programme de participation du public



APPUI DE LA PART DES DÉCIDEURS ET DES CADRES SUPÉRIEURS

Pour mener à bien la participation du public, les administrateurs de projets et le personnel chargé de la participation du public doivent être soutenus par les cadres supérieurs au point de vue budget, temps, programmes de formation, prises de décision et contacts; de plus, on doit préparer des programmes de formation et accorder le soutien nécessaire lors de la prise de décision et de la concertation. Même si les cadres supérieurs ne sont, en général, pas mêlés directement aux activités au jour le jour d'un programme de participation du public, ils l'influencent par leur style de prise de décision, l'organisation de leur organisme et le genre d'appui qu'ils peuvent offrir. Il faut que les cadres supérieurs soient engagés si l'on veut que les programmes de participation du public soient efficaces.

Il est important que la direction ne sous-estime pas le temps et les coûts supplémentaires des programmes de façon à établir des budgets et des calendriers réalistes.

La haute direction peut également manifester son appui à la participation du public en étant présente aux réunions publiques importantes.

Finalement, la haute direction doit être un modèle pour la communication ouverte avec tous les groupes. Il est sage d'entretenir des relations fréquentes et non officielles avec les personnes et les groupes au fur et à mesure que des problèmes apparaissent parce que ce genre de communication régulière est le signal d'alarme le plus prompt. Il est tout particulièrement essentiel de travailler en étroite collaboration avec les milieux politiques et médiatiques intéressés en les tenant au courant de l'évolution du projet.

L'importance de l'appui accordé par les décideurs et la haute direction est examinée en détail dans le premier volume de ce manuel.

Il faut que vous fassiez sentir aux administrateurs que le programme de participation du public est leur programme. Même s'ils disposent du personnel requis pour les aider à exécuter leur programme encore faut-il qu'ils ressentent un intérêt presqu'émotionnel pour ce programme sans quoi ce dernier ne changera rien.

Occupez-vous de votre personnel responsable des programmes de participation du public. Diriger de tels programmes n'est jamais facile et le personnel doit savoir que la haute direction apprécie son travail. Un bon directeur d'un programme de participation du public est une perle rare.

AFFECTATION DE PERSONNEL ET ORGANISATION DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Le succès d'un programme de participation du public dépend d'un certain nombre de facteurs organisationnels qu'il faut considérer lors de la préparation, de l'organisation et de l'exécution d'un programme. Parmi ces facteurs notons :

- ❑ le style de prise de décision de l'organisme;
- ❑ les critères appropriés à l'évaluation du rendement du personnel;
- ❑ l'établissement de communications franches au sein de l'organisme;
- ❑ la coordination au sein de l'organisme et avec les organismes extérieurs;

Tous ces facteurs sont examinés dans le premier volume.

SUGGESTIONS POUR LES DÉCIDEURS EXAMINANT DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Parmi les facteurs à considérer par ceux qui administrent les programmes de participation du public mentionnons qu'il faut :

- ❑ **chercher les liens existant entre l'opinion publique et les décisions prises;**
- ❑ **examiner quels genres de publics sont compris dans le programme;**
- ❑ **s'assurer que des moyens d'information sont prévus pour continuer à informer le public durant les périodes calmes ou peu remarquables d'un projet;**
- ❑ **insister pour que les documents soient écrits de façon compréhensible dans la langue du public intéressé;**
- ❑ **se mettre à la place des divers intéressés lors de l'examen par la direction.**

Ce sont là les facteurs qu'il faut absolument prendre en considération lors de l'examen d'un programme de participation du public. Ils sont traités en détail dans le premier volume de ce manuel.

TENDANCES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Le premier volume de ce manuel contient une section conçue pour mieux sensibiliser les cadres supérieurs à certaines des tendances actuelles dans le domaine de la participation du public. Ces tendances sont nombreuses mais il en est deux qui sont particulièrement adaptées aux sujets traités.

Première tendance : vigilance concernant les questions qui préoccupent le public et qui lui paraissent prioritaires. Nous examinons donc les moyens que les décideurs principaux doivent utiliser pour ce faire. Par les moyens décrits dans le premier et le second volume du manuel, le décideur sera mieux préparé et plus au courant des problèmes publics et gouvernementaux et, de ce fait, pourra réagir plus promptement et plus efficacement.

Deuxième tendance : réaliser un consensus avec les publics avec lesquels vous aurez à travailler. Bien que cette tactique soit utilisée couramment aux États-Unis, le Canada, pour sa part, a mis du temps à s'y intéresser. Ce phénomène est attribuable avant tout à la différence des systèmes politiques et judiciaires des deux pays. Comme le faisaient remarquer de nombreux homologues américains, «Quoi que vous fassiez, tenez-vous à l'écart du système judiciaire. Tous les projets que nous proposons finissent par passer par lui, entraînant ainsi des retards importants et coûteux. » La réaction des États-Unis a été d'avoir plus recours à des programmes de participation du public, la plupart d'entre eux comprenant actuellement un éventail de moyens de médiation et de réalisation de consensus.

Une description détaillée de ces deux tendances est donnée dans le premier volume du manuel.

D'autres facteurs externes sont là qui influeront sur vos activités et vos problèmes : vous devez en être conscient et être prêt à réagir.

COMMENT SE SERVIR DU MANUEL CONCERNANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Les trois volumes du manuel concernant la participation du public ont été préparés à l'intention des organismes gouvernementaux du Canada. Ce manuel est destiné à servir de guide pour les cadres supérieurs, les cadres d'exécution et les praticiens dans la préparation du programme de participation du public requis par leur ministère ou organisme dans le cadre d'un processus d'examen en matière d'environnement, de leurs propres projets relativement peu importants, qui ne nécessiteraient probablement jamais d'examen par d'autres organismes.

PLAN DU MANUEL

Le manuel comprend quatre volumes.

Résumé :

Le résumé conçu à l'intention de la haute direction donne la raison d'être de la participation du public et expose brièvement le processus d'organisation de cette participation.

Volume 1 : Implications administratives pour les décideurs

Le premier volume est destiné aux cadres supérieurs et aux cadres d'exécution pour les aider à déterminer quand il est nécessaire de recourir à la participation du public et comment organiser celle-ci au sein de leur organisme.

Volume 2 : Préparer un programme de participation du public

Le volume 2 s'adresse aux cadres d'exécution et aux praticiens responsables de la préparation et de l'exécution d'un programme de participation du public.

Volume 3 : Méthodes de participation du public : Un recueil d'idées et de moyens

Le volume 3 est un recueil technique des moyens et tactiques utilisables par les praticiens. Les méthodes y sont décrites, ainsi que les processus à suivre pour les réaliser. Les avantages et les inconvénients de chaque méthode sont examinés.

Conception et mise en page :
Les éditions MGL inc.
Imprimé au Canada 1989

Volume

1

Bureau fédéral d'examen
des évaluations environnementales

Federal Environmental Assessment
Review Office

MANUEL RELATIF À LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE:

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Canada

91-01179/

PARTICIPATION DU PUBLIC

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Volume 1

Implications administratives pour les décideurs

AVANT-PROPOS

Le présent manuel concernant la participation du public au processus d'évaluation des impacts sur l'environnement était attendu depuis longtemps. Depuis sa création en 1973, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a adhéré fermement au principe de la participation du public à la prise des décisions.

Au cours des 15 dernières années, les milieux qui s'occupent de ces évaluations de même que divers autres planificateurs ont accumulé beaucoup d'expérience et un ensemble considérable de connaissances relatives à la participation du public, ce qui a amené le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) à juger que le temps était venu pour une refonte de cet acquis ainsi que pour sa diffusion sous forme maniable parmi les organismes gouvernementaux. Le résultat, le voici, entre vos mains.

Le manuel s'adresse à ceux qui sont chargés de planifier la participation du public et d'en organiser le déroulement dans le sens voulu par le PEEE. Il insiste sur les étapes initiales de l'évaluation préliminaire et de l'orientation des projets, petits et moyens, qui peuvent ne pas faire l'objet d'examens publics officiels. Cependant, les principes et les méthodes trouvent aussi des applications aux étapes ultérieures. Les mots clés du guide sont «planification» et «mise en pratique». C'est donc dire que le guide s'adresse au praticien.

Les auteurs savaient très bien que les programmes qu'un organisme prépare pour faire participer le public sont voués à l'échec s'ils sont privés de la compréhension et de l'appui de sa haute direction. C'est pourquoi ils ont résumé à l'intention des dirigeants de ces organismes les idées-forces du guide dans une partie consacrée à cette fin.

Le BFEEE estime que la mise en pratique efficace des méthodes et des techniques définies dans le manuel pour la participation du public permettra aux ministères de prendre des décisions avisées. Comme nous songeons à mettre le guide à jour de temps à autre, à la lumière de l'expérience, nous serons très attentifs aux observations de ses utilisateurs.

Le président exécutif,

Raymond M. Robinson

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 1

Raison d'être du manuel 3
Plan du manuel 3

Contexte de la participation du public 5
Qu'entend-on par participation du public? 5
Objectifs de la participation du public? 6
Quand la participation du public est-elle nécessaire? 6
Le public : c'est qui? 7

Organiser la participation du public 9
Raison d'être de la préparation d'un plan de participation du public 14

Appui des décideurs et des cadres supérieurs 17
Examen et soutien par les cadres supérieurs 17
La participation du public est une partie intégrante de la planification d'un projet 17
Commencer la participation du public au sein de l'organisme 18
Admettre les exigences de temps et de budget 18
Participation directe des cadres supérieurs 19
Savoir quand un projet est en difficulté 20

Besoins d'affectation de personnel et d'organisation pour la participation du public 23
Style de prise de décision de l'organisme 23
Évaluation du rendement 23
Être un modèle de communication franche 24
Participation du public dans le cadre de l'organisme 24
Coordination au sein de l'organisme 25
Suggestions pour les décideurs qui examinent les programmes de participation du public 27

Les tendances relatives à la participation du public 31
Création d'un système de surveillance permanente des événements 31
Recours à la médiation environnementale et à la réalisation d'un consensus 33

REMERCIEMENTS

Praxis désire remercier les membres de l'équipe et le Comité de direction pour leur contribution importante à ce travail. Les membres du groupe d'étude ont tenu divers rôles : ils ont analysé et préparé les textes, révisé les travaux et participé à toutes les étapes du projet. Messieurs Jim Creighton, Bruce Fraser et Desmond Connor ont fourni certains travaux de recherche personnels, que nous avons incorporés intégralement au présent manuel ou adaptés selon les besoins.

Praxis désire également remercier le Comité de direction interministériel, organisé sous les auspices du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Nous adressons des remerciements particuliers au président du Comité directeur, Dr Gordon Beanlands, du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Membres du Comité de direction du gouvernement fédéral

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Environnement Canada
Transports Canada
Affaires indiennes et du Nord
Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
Énergie, mines et ressources
Environnement Canada, parcs
Travaux publics Canada

Groupe d'étude principal

Praxis Calgary (Alberta)	**Richard Roberts** **Sarah Kipp** **Maureen Bush**
Creighton & Creighton Palo Alto (Californie)	**Jim Creighton**
Pacific Rim Consultants Victoria (C.-B.)	**Bruce Fraser**

Membres régionaux

Desmond Connor
Connor Development Services
Victoria (C.-B.)

Jean René Proulx, ssDcc
Montréal (Québec)

Keith Storey
Mark Shrimpton
Community Resources Services
St. John's (Terre-Neuve)

Conseillers indépendants

Andrew Thompson, Fraser Gifford, Barristers and Solicitors, Vancouver (C.-B.)

Francis Bregha, retraité
Ottawa (Ontario)

Susan Carpenter, S.C. Associates (anciennement de Accord Associates)
Washington (D.C.)

Nick Poushinsky, conseiller, ministère de la Santé, Gouvernement du Manitoba, Winnipeg (Manitoba)

Jerome Delli Priscoli, U.S. Corps of Engineers, Arlington (Virginie)

Larry Susskind, Harvard Negotiation Project, Boston (Massachusetts)

Vern Millard, ancien président du Conseil, Energy Resources Conservation Board, Calgary (Alberta)

RAISON D'ÊTRE DU MANUEL

Les quatre volumes du présent manuel ont été préparés à l'intention des *organismes du gouvernement* fédéral afin d'aider les cadres supérieurs lors de la préparation et de l'exécution de programmes de participation du public, au cours des premières étapes de la planification d'un projet, ainsi que dans le cadre de l'Évaluation environnementale initiale (EEI), définie dans le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

Ce document concerne des projets petits ou moyens qui, dans la plupart des cas, ne nécessitent pas des programmes de participation complexes ou des ressources importantes.

Par conséquent, ce manuel peut servir de guide pour les cadres supérieurs, les cadres d'exécution et les praticiens lors de la préparation de programmes de participation du public dont leur ministère ou organisme pourrait avoir besoin pendant le processus d'examen en matière d'environnement, ou pour des petits projets internes pour lesquels un processus d'examen par d'autres organismes ne serait jamais exigé.

PLAN DU MANUEL

Ce manuel est composé de *quatre volumes :*

Le résumé :

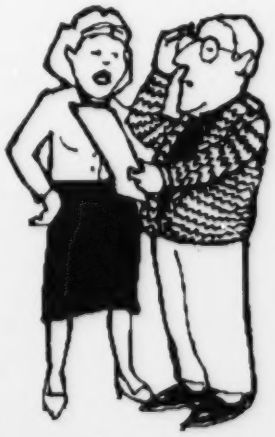
Destiné à la haute direction, ce résumé présente la raison d'être de la participation du public et expose brièvement l'organisation de cette participation.

Le volume 1 – *Implications administratives pour les décideurs*

Ce volume est conçu à l'intention des cadres supérieurs et des cadres d'exécution pour les aider à déterminer quand, dans leur organisation, la participation du public est nécessaire et comment établir celle-ci au sein de leur organisme. Le volume 1 forme un tout.

Le volume 2 – *Préparation d'un programme de participation du public*

Le volume 2 s'adresse aux cadres d'exécution et aux praticiens qui ont la responsabilité de préparer et d'exécuter un programme de participation du public. Ce volume indique la marche à suivre.

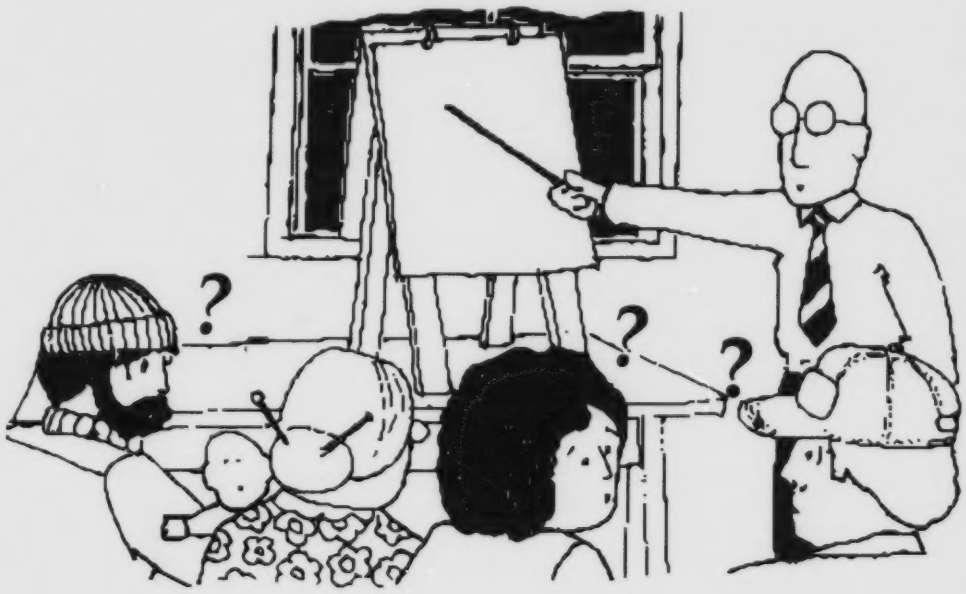


Une chose que j'ai apprise au sujet de la participation du public : il ne s'agit pas d'une intervention unique et finale. On n'a pas fait ses preuves auprès du public après avoir mené un seul programme de participation. On veut connaître vos antécédents. Prouvez-moi que vous ne m'écouterez pas seulement aujourd'hui mais aussi la fois prochaine et puis encore la fois suivante.

C'est la première fois qui est la plus difficile. Vous faites de votre mieux pour accomplir un excellent travail, mais le public est toujours aussi méfiant. De quoi vous donner l'envie d'abandonner. Mais mettez-vous à sa place, après avoir été négligé pendant des années, quelqu'un arrive et lui dit «je suis un bon gars, faites-moi confiance». Il faut qu'il voie que le changement est réel et qu'il ne s'agit pas d'un nouveau jeu. Les vrais résultats de la participation du public ne proviennent pas d'un seul programme en particulier, mais des effets cumulés de consultations régulières pour tout problème important.

***Le volume 3** – Méthodes de participation du public : un recueil des idées et des techniques*

Ce volume technique est un recueil de méthodes et de tactiques éventuelles utilisables par les praticiens. Les méthodes y sont décrites, ainsi que les processus dont on peut se servir pour leur exécution. Les avantages et les inconvénients de chaque méthode sont donnés.



CONTEXTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

QU'ENTEND-ON PAR PARTICIPATION DU PUBLIC?

Il n'existe pas de définition unique de ce qu'on appelle «participation du public». L'idée de chacun de ceux qui y participent est différente. Cependant, on peut tenter de la définir le mieux possible de la manière suivante : la participation du public est un processus par lequel l'opinion de tous ceux qui sont intéressés par les décisions d'un organisme – personnes, organismes, gouvernements provinciaux, régionaux ou municipaux et autres organismes fédéraux intéressés ou affectés – est intégrée au processus de prise de décision d'un organisme.

Le processus de participation permet de définir les préoccupations du public, ses besoins et ses valeurs avant de prendre des décisions et ce, afin que la collectivité puisse contribuer à cette prise de décision. **La participation du public donne lieu à un échange d'informations, l'objectif général étant de permettre à l'organisme de prendre une meilleure décision.**

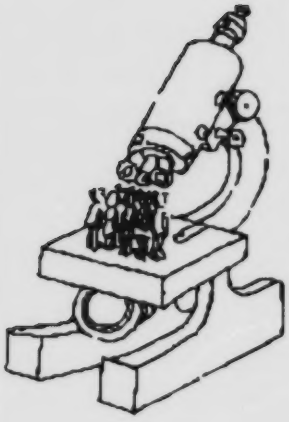
Le public ne peut avoir une opinion valable s'il n'a pas été mis convenablement au courant de toutes les solutions possibles et des conséquences de celles-ci; c'est pourquoi l'information donnée au public est un élément central de tout programme de participation du public.

Cependant, la participation du public ne s'arrête pas à l'information qu'on lui donne. La diffusion de l'information consiste simplement à renseigner le public et n'est qu'une communication à sens unique. **Le but de la participation du public est à la fois d'informer le public et d'obtenir une réaction au sujet de ses besoins et des valeurs qu'il attribue aux choses et des solutions ou des mesures qu'il préconise.**

L'efficacité d'un programme de participation du public se mesure à l'amélioration des décisions de l'organisme et au discernement dont il fera preuve en réponse aux interventions et aux exigences du public.

Dans tout programme faisant appel à la participation du public, l'organisme et ses représentants doivent faire preuve de sincérité, d'intégrité, d'éthique et de probité.

L'essence même de la participation du public est la communication réciproque. Il n'y a de vraie participation du public que s'il y a une certaine information provenant de ce public (quoiqu'il puisse y avoir des moments au cours d'un programme de participation du public où il serait approprié de simplement diffuser de l'information).



Il existe plusieurs publics plutôt «qu'un public».

OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Un programme efficace de participation du public doit être conçu en vue des objectifs suivants :

- identifier les préoccupations et les valeurs du public;
- recueillir des renseignements d'ordre économique, environnemental et social auprès du public;
- informer le public au sujet des actions et des solutions de rechange éventuelles ainsi que des conséquences possibles de celles-ci;
- établir une communication réciproque;
- établir et maintenir sa crédibilité; et
- finalement, améliorer la prise de décision générale de l'organisme.

QUAND LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE?

La nécessité de recourir à la participation du public est fonction de l'«importance» de la décision ou de l'importance de la «controverse» soulevée par celle-ci.

L'un des points importants de la participation du public est de faire en sorte que les organismes et les publics se considèrent comme des collaborateurs et non comme des adversaires.

Cependant, lorsqu'on recourt à la consultation tôt au début d'un projet, le problème est de prévoir quels points seront jugés importants ou seront controversés. Un point qui semble relativement mineur pour l'organisme peut être considéré comme très important par ceux qui sont en dehors de celui-ci. Au moment où un problème devient l'objet de controverse, on peut avoir perdu l'occasion d'éviter une polarisation sur celui-ci ou de préparer des solutions de rechange.

La participation du public est nécessaire lorsque :

- la décision exige de faire un choix entre des valeurs sociales importantes;
- la décision affectera beaucoup plus les intérêts - qu'ils soient d'ordre économique, politique ou social - de certaines personnes ou de certains groupes que ceux d'autres personnes ou groupes;
- le public a l'impression qu'il a beaucoup à perdre ou à gagner;
- la décision concerne une question qui a déjà été source

Un praticien parle...

Lorsqu'un problème commence à prendre de l'ampleur, c'est comme un incendie de forêt. Si on arrive à le maîtriser au cours des premières quarante-huit heures, ce ne sera pas trop grave, mais passé ce temps vous risquez de ne plus pouvoir l'éteindre. Supposons que vous désiriez construire une ligne à haute tension ou une autoroute et que je craigne que cela puisse m'affecter. La première chose que je fais est de téléphoner à quelques voisins. À leur tour, ceux-ci s'inquiètent. Comme nous n'y connaissons pas grand-chose, notre imagination s'affole. Un danger inconnu est toujours plus effrayant qu'une menace concrète. Ensuite nous allons questionner les dirigeants de la communauté qui jouissent de notre considération - les représentants élus de l'endroit ou le président d'une association donnée. Si ces personnes s'excitent à leur tour, l'incendie fera bientôt rage et deviendra impossible à contrôler. Par contre, si au moment où nous allons leur parler, ces personnes ont déjà été mises au courant du projet et qu'elles peuvent nous rassurer, l'incendie est maîtrisé. Nous pouvons toujours ne pas être d'accord pour le projet, mais la crainte qui a alimenté le feu est éliminée.

Il faut absolument que vous alliez sur place au plus tôt pour prendre contact avec les représentants élus ou les dirigeants de la communauté. Si vous attendez six mois et qu'alors vous les informez simplement parce qu'il y aura sous peu des audiences publiques, vous ne disposerez d'aucun coupe-feu et vous risquez d'être brûlé.

- ❑ l'organisme a besoin de l'appui ou de l'intervention du public pour exécuter sa décision.

La participation du public sera bénéfique dans la plupart des processus de prise de décision. Le présent manuel est destiné à encourager un recours plus fréquent à la participation du public dès les premières étapes du processus de prise de décision, peu importe la dimension du projet.

LE PUBLIC : C'EST QUI?

C'est toute personne ou groupe de personnes ayant un intérêt particulier dans la question.

Le public n'est pas une entité, un tout monolithique. C'est plutôt la multiplicité sans cesse changeante d'affiliations, d'intérêts et d'alliances. Il y a plusieurs publics et non pas «un public».

Les gens participent lorsqu'ils sont très affectés. Par contre, ils ne le font pas lorsqu'ils pensent

Utilisez le public comme une ressource, ne le considérez pas comme un obstacle.

Le succès des programmes de participation du public dépend inévitablement en grande partie de la nature des rapports personnels et de la confiance qui règne entre les parties. En l'absence de confiance, de respect et d'empathie, la participation du public est vouée à l'échec.

qu'ils ne le sont pas ou qu'ils n'ont aucune possibilité de changer la situation. Les gens peuvent considérer qu'ils sont affectés pour diverses raisons, dont :

- la proximité;
- des facteurs économiques;
- des préoccupations d'ordre social ou environnemental;
- certaines valeurs qu'ils attribuent aux choses.

Il est rare que la participation du public atteigne le «grand public». Elle est toujours centrée sur la partie restreinte du public qui se considère affectée par la décision. De plus, «le public» est différent pour chaque problème et augmente à mesure que la décision approche et que ses conséquences sont mieux comprises.

Lors de la préparation de programmes de participation du public, ce qu'il y a de mieux à faire est de penser aux divers genres de publics tels que :

- les décideurs ou le personnel technique d'autres organismes fédéraux, régionaux, provinciaux ou municipaux;
- les autres publics intéressés des organismes fédéraux, provinciaux ou municipaux;
- les chefs ou les membres de diverses associations d'intérêt;
- les particuliers directement affectés;
- les particuliers préoccupés par des problèmes semblables;
- les particuliers ou les associations qui, lorsqu'ils auront reçu plus d'information, pourraient se considérer comme affectés; et
- les gens qui, mis au courant du problème, ont décidé de ne pas participer pour le moment.

Ne tenez pas pour acquis que les associations d'intérêt seront toujours les mêmes : n'oubliez jamais qu'elles seront différentes pour chaque projet.

Il n'est pas dit que tous ces publics décideront de participer ou encore qu'ils seront intéressés par tous les aspects de la prise de décision. Par conséquent, «le public» d'un programme pourra varier aux cours des étapes de ce programme. Cela peut donner lieu à l'utilisation simultanée de différentes méthodes de participation, chacune conçue pour atteindre un segment particulier du public.

ORGANISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Les types de participation du public vont de la persuasion – et dans ce cas c'est l'organisme qui prend toutes les décisions – à l'autodétermination où la décision finale échappe entièrement à son contrôle. La plupart des programmes traditionnels de participation du public n'ont utilisé que les types les plus simples; cependant, plus récemment, la tendance s'oriente vers d'autres concepts tels que la planification conjointe et la délégation de pouvoirs.

La figure 1 résume divers types de participation du public. Les deux premiers, la persuasion et la sensibilisation, ne sont pas vraiment des types de participation du public, bien qu'ils jouent un rôle important lorsqu'ils sont combinés avec d'autres méthodes. À l'autre extrémité de la gamme se trouvent la délégation de pouvoirs et l'autodétermination, qui ne sont utilisables que si le mandat de votre organisme vous donne latitude de le faire. Il s'ensuit que les approches les plus réalisables sont : la rétroaction, la consultation et la planification conjointe.

L'un des défis principaux auquel le praticien de la participation du public est confronté est l'évaluation de l'apport du public. Il faut du discernement pour faire la distinction entre ce qui est l'opinion générale et ce qui est celle de groupes d'intérêts particuliers. Il est en général plus facile de réagir seulement aux glapissements stridents... il faut donc vous assurer de bien connaître l'opinion de la population en général.

Figure 1
Types de participation du public

(Premier : participation la moins importante
Dernier : participation la plus importante)

Persuasion
Recours à des méthodes de participation dans le cadre d'efforts justifiés pour modifier les attitudes sans susciter chez le public l'espoir de participer au processus de planification.

Sensibilisation
Recours à la diffusion de l'information pour sensibiliser le public aux programmes et aux objectifs.

Rétroaction
Diffusion, par les autorités, de renseignements concernant l'état de la planification de politiques pour lesquelles ces autorités ont déjà pris position et pour lesquelles elles sollicitent la réaction du public.

Consultation
Recours au dialogue officiel entre les autorités et le public, sur la base d'objectifs précis déjà acceptés de commun accord.

Planification conjointe
Prise de décision conjointe. Le public est représenté dans les comités ministériels de planification; on lui donne le droit de voter et de prendre part à la prise de décision. Les sujets de discussion doivent être précisés géographiquement et être compréhensibles par les participants de la région.

Délégation de pouvoirs
Transfert au public, ou à d'autres paliers de gouvernement ayant la compétence requise, de responsabilités normalement assumées par l'autorité.

Autodétermination
Processus de planification entrepris directement par le public.

Pour le public c'est l'impression qu'il a qui est la réalité.

Il y a divers degrés de participation du public, allant de l'information pure et simple dont le but est de faire connaître une décision au public, à l'invitation à être entendu avant la prise de décision, et à des approches plus intégrantes où le public peut influencer directement la décision ou avoir la possibilité de déterminer la décision conjointement avec l'organisme.

Le choix d'une méthode fait partie du processus illustré à la figure 2.

Il est très important de noter que l'utilisation d'une seule méthode ne suffit pas pour satisfaire à toutes les exigences et à toutes les demandes émanant de divers publics à différentes étapes du processus. Une méthode d'analyse utilisée en sociologie consiste à utiliser plusieurs méthodes différentes pour un même projet. Si toutes ces méthodes aboutissent à des tendances similaires, les résultats sont exacts et vous êtes sur la bonne voie. Si, par contre, il y a divergence dans les résultats, c'est qu'une ou plusieurs des méthodes utilisées vous donnent une information inexacte. Vous devez alors déterminer laquelle est correcte.

Un praticien parle...

Une des leçons que j'ai apprises est qu'il faut prendre en considération ce que les gens ressentent. Que vous soyez d'accord ou pas, il vous faut accepter que c'est là ce qu'ils ressentent. Je me rappelle d'une session de formation relative à la façon de diriger une réunion publique. L'un des participants, un vrai cynique, ne croyait pas qu'il faille prendre les sentiments des gens en considération. Nous suggérions que la seule chose à faire est de résumer verbalement les propos de chaque intervenant et d'écrire ce résumé au tableau à feuilles mobiles pour que tout le monde puisse le voir. Lui était d'avis que son travail était de remettre les gens à leur place.

Quelques semaines plus tard, il dirigeait une réunion publique et, à un certain moment, quelqu'un commença à jouer de la guitare et entraîna l'assistance à chanter une chanson hostile à l'organisme. Celui qui dirigeait la réunion fut suffisamment intelligent pour se rendre compte que s'il essayait de jouer au dur et d'arrêter la manifestation, il se trouverait probablement avec une émeute sur les bras. Il se dit alors : «Que diable, autant essayer ce truc qu'ils m'ont enseigné au cours». Il se décontracta, attendit la fin de la chanson, et alors, il résuma les sentiments exprimés dans la chanson, vérifia avec le guitariste si le résumé était correct et un membre de son personnel écrivit ce résumé sur le tableau à feuilles mobiles. Que pensez-vous qu'il arriva? L'assistance au complet lui fit une ovation.

Figure 2
Phases du processus d'organisation de la participation du public

PHASE 1 – Investigation préliminaire
Une investigation préliminaire est nécessaire pour déterminer les problèmes publics importants qu'un projet pourrait causer, le degré d'intérêt probable du public, les principaux participants probables ainsi que les personnes ressources qui représenteront ceux-ci.

PHASE 2 – Organisation initiale
Cinq étapes préliminaires détaillées mènent à la préparation d'un plan d'action pour la participation du public : déterminer le processus de prise de décision propre à l'organisme, déterminer les publics, déterminer les facteurs particuliers de la situation, rédiger des objectifs précis et déterminer les exigences en matière d'échange d'informations.

PHASE 3 – Préparation d'un plan d'action
La préparation d'un plan d'action commence par le choix des méthodes de participation du public adaptées aux deux premières phases. Le plan d'action comprend l'établissement de communications au sein de l'organisme, l'affectation des ressources et la préparation du calendrier des activités essentielles pour mener à bien les méthodes choisies de participation du public.

PHASE 4 – Exécution du plan
L'évaluation du processus de participation du public se déroule conjointement avec le contrôle de l'avancement du projet original de l'organisme. L'évaluation des résultats de la participation du public est effectuée selon des critères qui mettent l'accent à la fois sur la satisfaction du participant au sujet du processus et sur les répercussions finales sur le projet.

PHASE 5 – Participation du public après la prise de décision
La participation continue du public est importante pour bon nombre des raisons qui justifient la participation dès le début. Une fois la décision prise, le public peut encore participer à la planification complémentaire, à la réalisation, à l'atténuation des effets, à la compensation et à l'évaluation du projet. Ceci est surtout vrai pour certains aspects du projet qui l'affectent directement. Par ailleurs, si le projet est abandonné, il est très important de faire connaître au public la situation et les circonstances qui ont mené à cette décision.

Allez chercher le public, dès le début, et prenez l'initiative; ensuite cultivez ce sentiment de responsabilité partagée.

L'emploi de plusieurs méthodes vous protège également dans l'éventualité où l'une des méthodes choisies ne conviendrait pas pour le public en cause ou pour la situation donnée. Que faites-vous, par exemple, si personne ne se présente aux audiences publiques et que l'ensemble de votre plan d'action repose sur les données d'information que vous comptiez recueillir lors de ces audiences? Si vous avez eu recours à plusieurs méthodes, vous avez une position de repli, en ce sens qu'il vous est possible d'utiliser d'autres méthodes.

Soyez décidés à être franc, dès le début.

Figure 3
Étapes de la préparation et de l'exécution d'un programme de participation du public

Phase 1
Investigation préliminaire

- Investigation «panoramique» informelle pour déterminer les problèmes importants causés par un projet, le degré d'intérêt probable du public, les principaux participants probables ainsi que les personnes-ressources qui les représenteront.

Phase 2
Organisation initiale

- Déterminer le processus de prise de décision propre à l'organisme
- Déterminer les publics
- Déterminer les exigences en matière d'échange d'informations
- Définir les éléments particuliers de la situation
- Clarifier les objectifs du programme de participation du public

Phase 3
Préparation d'un plan d'action pour la participation du public

- Établir le calendrier détaillé des activités et des méthodes utilisées pour le processus de participation du public
- Établir des communications au sein de l'organisme
- Affecter les ressources

Phase 4
Exécution du plan

- Exécuter, contrôler et évaluer le programme de participation du public

Phase 5
Participation du public après la décision

- Satisfaire à toutes les exigences relatives au processus de participation du public après la prise de décision

La figure 3 donne les grandes lignes de chacune des étapes de la préparation d'un programme de participation du public. Elle peut également servir d'organigramme pour le processus de planification présenté dans le deuxième volume du manuel.

Il faut insister sur le fait qu'en pratique aucun processus de participation du public n'est aussi linéaire que figuré dans ce manuel. Il s'agit plutôt d'un processus itératif car, par exemple, certaines étapes du processus sont souvent modifiées suite à l'étape du contrôle et de l'évaluation.

Un praticien parle...

La création d'un comité tripartite composé de représentants de la collectivité, de la société et du gouvernement à Fort McKay a jeté un éclairage nouveau sur la façon de traiter les problèmes. Auparavant, la confrontation était la norme; maintenant, les ministères et les organismes gouvernementaux ont été capables d'adopter une approche plus sympathique et plus créative pour la solution des problèmes dans le cadre de la collaboration au sein d'un comité.

Le comité tripartite a été capable de s'occuper avec succès d'un nouveau projet d'un milliard de dollars d'une entreprise privée, sans devoir recourir à des audiences publiques. L'entreprise estime avoir ainsi économisé 200 000 $. La collectivité en a bénéficié également, parce que le processus d'examen a déterminé plusieurs programmes et installations communautaires éventuels. Les fonds nécessaires pour ces installations furent accordés par la suite. Le gouvernement en a également tiré profit en ayant eu l'occasion de participer à un programme qui a permis de procéder à des aménagements constructifs.

Il n'est rien de pire que d'agir sans comprendre clairement le fond des choses.
Thomas Carlyle

RAISONS POUR LA PRÉPARATION D'UN PLAN DE PARTICIPATION DU PUBLIC

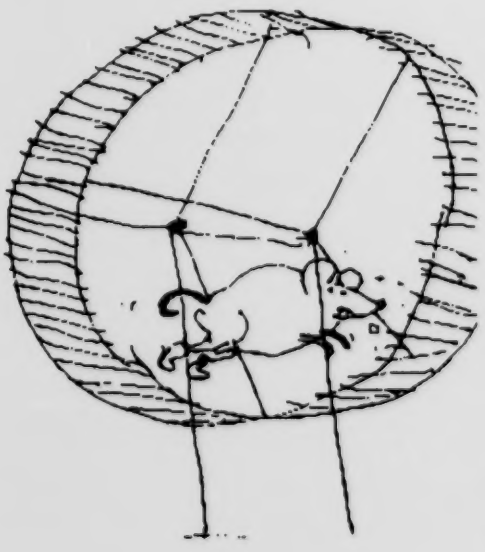
Il existe plusieurs raisons importantes justifiant la préparation d'un plan d'action.

Analyse systématique :

Le processus de planification exige une analyse approfondie : de la façon dont la participation du public s'insère dans la prise de décision, des divers publics susceptibles d'être préoccupés et de la meilleure façon de solliciter leurs commentaires. Puisque cette analyse est essentielle pour une participation du public efficace, la préparation d'un plan de participation est un moyen de vous assurer que vous avez conçu un programme adapté à la situation donnée. On peut effectuer une bonne planification systématique sans rédiger un plan détaillé, tout comme on peut faire un plan sans procéder à une bonne analyse, mais préparer un plan donne un cadre qui favorise une meilleure analyse.

Intégration au processus de prise de décision :

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, une des caractéristiques les plus importantes d'une participation efficace du public est qu'elle fasse partie intégrante de la prise de décision. Le processus de planification utilisé pour préparer votre plan de participation doit être conçu pour assurer cette intégration.



Coordination interne :

Pour mener à bien un programme de participation du public, il faut faire appel au personnel des divers services d'un organisme. Outre les services directement intéressés au problème en cause, un programme de participation du public fait également appel :

- au personnel du service des publications pour la préparation de documents, de rapports et de bulletins d'information;
- au personnel chargé des relations publiques pour la préparation de communiqués de presse, de la publicité et des annonces;
- au personnel du service juridique ou au personnel responsable d'une réglementation afin de s'assurer que le programme est conforme aux exigences des lois et règlements;
- au personnel local ou régional qui sera chargé du soutien logistique sur place et qui pourrait jouer un rôle très important pour votre programme;
- au personnel technique d'autres ministères susceptible d'être appelé à faire des présentations ou à répondre à certaines questions au cours des audiences publiques.

L'avantage d'un plan de participation est de préciser qui doit faire quoi et quand. Si d'autres services de l'organisme ont un rôle à jouer, leur participation à la préparation ou à l'analyse du plan d'action de participation du public les incitera à s'engager fermement pour ce programme.

Vous devez absolument garder à l'esprit de ne pas vous limiter à une seule méthode lors de la préparation d'un programme de participation du public. Mettre tous ses oeufs dans le même panier peut avoir pour résultat l'effondrement du processus que vous tentez de mener à bien. Répartissez vos ressources entre plusieurs méthodes. Qu'aurez-vous si personne ne se présente à votre réunion publique et si vous n'avez pas la souplesse nécessaire pour faire autre chose?

Un praticien parle...

Lorsque nous avons débuté, le temps consacré à la participation du public était souvent fonction de «l'indicateur de cauchemar». On se réveillait au milieu de la nuit, couvert de sueurs froides à la pensée de ne plus avoir parlé au public depuis des mois. Nous sortions alors de notre isoloir et tenions une espèce de réunion publique - il ne nous était jamais venu à l'esprit qu'il y eut autre chose à faire - et nous apprenions un tas de choses qui, si nous les avions sues trois mois plus tôt, auraient pu avoir un effet considérable sur ce que nous faisions. Mais, étant donné que nous ne voulions pas mettre trois mois de travail au rebut, nous allions résolument de l'avant. Ensuite le public était frustré parce que rien de ce qu'il avait dit n'avait eu de résultats.

Finalement, nous nous sommes rendu compte que nous devions nous asseoir et prévoir quand et pourquoi nous devrions parler au public au cours du processus. Un des gros bénéfices était le gain de temps. Les membres du personnel qui se plaignaient au sujet du temps consacré à la participation du public s'aperçurent tout à coup que celle-ci ne prenait tant de temps que parce qu'elle était accolée au processus au lieu d'y être intégrée. Une fois la participation du public intégrée au processus de planification, le temps nécessaire diminue d'une façon sensationnelle.

Une règle de base élémentaire est de renseigner les gens, dès le début au sujet du projet et du processus, des principales décisions à prendre et des exigences-clés d'information. ***Ensuite tenez-les au courant.*** *Si vous n'avez pas de réponse à leur offrir au cours des premières étapes, faites-le leur savoir et dites-leur quand ils peuvent espérer obtenir des réponses ou de plus amples renseignements.*

Soyez honnêtes au sujet de ce que vous pouvez ou ne pouvez pas faire; n'alimentez pas de faux espoirs.

Bien plus, la préparation d'un plan d'action donne l'occasion aux différentes unités de l'organisme de discuter du genre de participation envisagée du public. Parfois, des désaccords entre divers groupes dans l'organisme ne font surface que lorsque le programme de participation du public est bien en route. Il peut en résulter que les services de soutien nécessaires, qui devraient être fournis par d'autres éléments de l'organisme, ne soient pas pourvus en temps utile ou encore que l'organisme paraisse divisé ou avoir une attitude incohérente vis-à-vis du public. Un plan permet de discuter et de négocier ces divergences avant qu'elles n'affectent votre capacité d'exécuter un programme efficace.

Examen par la direction :

Le plan est un document qui donne la possibilité à la direction d'examiner les programmes proposés de participation du public. Le plan lui fournit l'information requise pour comprendre l'importance politique éventuelle d'un problème et d'établir, dès l'origine, un indicateur de problème. On s'assure ainsi de réduire au minimum les chances de voir la direction prise par surprise, tout en donnant au personnel un moyen d'alerter la direction au sujet des rebondissements politiques dont celle-ci ne serait peut-être pas consciente autrement.

Examen public :

Si vous êtes aux prises avec un processus de décision sujet à controverse, un moyen d'établir votre crédibilité est d'offrir aux particuliers ou aux associations concernés d'examiner le plan de participation du public. Leur engagement à l'égard du processus peut les amener à accepter plus facilement les résultats de ce processus. Donner l'occasion aux associations d'examiner le plan prouve votre volonté de collaborer et les rassure au sujet de leurs chances de participation. De plus, s'ils pensent que votre programme ne convient pas, cela vous donne le temps requis pour le réajuster. En fait, seules les associations organisées, ayant un intérêt direct dans un problème, seront intéressées à examiner le plan.

Documentation :

Si le public conteste le bien-fondé du programme, l'existence d'un plan d'action documenté aide l'organisme à justifier le niveau de participation du public.

APPUI ACCORDÉ PAR LES DÉCIDEURS ET LES CADRES SUPÉRIEURS

Sans être mêlés directement, au jour le jour, aux opérations d'un programme de participation du public, les décideurs et les cadres supérieurs peuvent avoir une influence considérable sur la façon dont la participation est traitée au sein de l'organisme. La direction contribue au succès d'un programme de participation du public par des moyens indirects, tels que le style de prise de décision, la structure de l'organisme, les ressources et les moyens de formation affectés au processus de participation.

EXAMEN ET SOUTIEN PAR LES CADRES SUPÉRIEURS

Il est important que les cadres supérieurs revoient et soutiennent tout processus de prise de décision entraînant la participation du public et qu'ils se sentent à l'aise avec ce processus.

Dans tout processus il existe des points qui nécessitent l'intervention de ces décideurs. Il faut préciser ces points sans détour, avec l'accord des décideurs, afin que ceux-ci soient disponibles au moment opportun et n'interviennent pas lorsque leur intervention n'est pas nécessaire. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les décisions sont prises à différents paliers et par différents décideurs au sein de l'organisme. Toutes ces dispositions doivent être précisées clairement dès le début du processus.

Quand on travaille avec le public, il vaut mieux faire état des obstacles en toute franchise plutôt que de risquer de modifier un processus pour l'accommoder aux fluctuations des contraintes ou des limitations. Le public peut avoir l'impression qu'on le trompe et éprouver du ressentiment si des changements soudains se produisent au cours du processus. Il risque de devenir plus sceptique que si on ne lui avait donné aucune possibilité de participer.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET

La participation du public doit faire partie intégrante du processus de planification d'un projet. Elle ne peut être un appendice que l'on ajoute au moment où le public commence à s'inquiéter au sujet des conséquences des décisions prises. La participation du public doit être organisée au tout début du processus, tout comme on le fait pour toute autre

La réticence manifestée à l'égard de la participation du public s'explique par la crainte de l'inconnu, la peur de ce qui pourrait arriver.

considération technique. Il faut qu'elle ait l'appui total de toute l'équipe dès le début si l'on veut qu'elle soit un succès.

COMMENCER LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU SEIN DE L'ORGANISME

Il n'y a pas de moment exempt de risque pour entreprendre la participation du public. Un organisme qui vient d'entreprendre l'exécution de programmes de participation du public se heurte souvent au problème suivant : s'il offre au public la possibilité de participer pour certains problèmes, il risque d'éveiller dans le public l'idée qu'une telle participation doit lui être offerte pour tous les problèmes, y compris ceux pour lesquels les décisions prises sont sur le point d'être exécutées. Les directeurs craignent souvent que le fait de donner l'occasion au public de participer dans certains cas, n'entraîne des questions au sujet de l'absence d'offre de participation du public pour des décisions antérieures. Le public peut même exercer des pressions pour que l'on reconsidère de telles décisions dans le cadre d'une participation complète du public. Cependant, il est bien évident que l'on ne peut revenir en arrière et réexaminer toutes les décisions prises par l'organisme. Les faits ont prouvé qu'une telle inquiétude peut être justifiée mais que le problème a rarement été aussi important que prévu.

ADMETTRE LES EXIGENCES DE TEMPS ET DE BUDGET

Si elle veut établir des budgets et des calendriers réalistes, la direction ne peut pas sous-estimer les dépenses et le temps supplémentaires nécessaires pour la participation du public.

Il faudra peut-être des années de participation du public, de formation et d'effort pour que le personnel d'un organisme reconnaisse que la direction ne plaisante pas au sujet de cette participation. L'imposition, au cours de cette période, de délais irréalistes ou de contraintes budgétaires trop serrées pour les programmes de participation du public seront interprétés comme une absence de soutien plutôt que comme un effort pour contrôler les dépenses.

Il faut aussi beaucoup de temps parce que communiquer avec le public requiert presqu'inévitablement le recours à un travail d'équipe. Or ce n'est pas parce que des gens ont été désignés pour faire partie d'une équipe qu'ils «sont» une équipe; une bonne équipe doit se construire et cela prend du temps, car il faut que les

membres apprennent à se connaître et à se faire confiance mutuellement.

D'une façon analogue, il faut normalement plusieurs années de participation valable du public avant que celui-ci commence à avoir vraiment confiance dans le processus de participation. Il en est de même pour le personnel. Il faudra donc probablement plusieurs années pour que l'ensemble du personnel d'un organisme soit convaincu du sérieux de l'engagement de l'organisme envers la participation du public. Par conséquent, l'exécution de la participation du public est souvent inégale, selon qu'elle est réalisée par un service plutôt qu'un autre. On risque ainsi de semer la confusion dans l'esprit du public si une partie d'un organisme exécute des programmes de participation valables, alors qu'une autre partie du même organisme ne fait de tels programmes que pour la forme.

PARTICIPATION DIRECTE DES CADRES SUPÉRIEURS

Les cadres supérieurs peuvent donner la preuve de leur intérêt actif pour le processus de participation du public en assistant aux réunions publiques importantes. Ceci ne veut pas dire qu'ils doivent toujours diriger la réunion. En fait, il sera probablement beaucoup plus utile qu'un cadre supérieur ouvre la réunion, annonce son intention d'écouter attentivement l'opinion des participants, puis passe la main à une autre personne qui a l'habitude de diriger des réunions publiques. Lorsque la direction est trop franche lors d'une réunion, elle peut susciter de faux espoirs dans le public, et les déclarations faites dans de telles circonstances pourraient être regrettées plus tard. Lorsque la direction de la réunion est confiée à une autre personne, cela indique clairement que cette dernière le fait non pas à cause de son poste ou de son importance, mais afin de donner à la réunion l'organisation nécessaire pour qu'elle se poursuive facilement et d'une façon ordonnée et soit, en fin de compte, efficace.

Le tout est de choisir le bon moment. Vous pouvez élaborer le programme le plus complexe dont l'exécution pourrait exiger des mois, voire des années. Vous pouvez avoir la meilleure participation et les meilleures données possibles, mais si la décision a été prise des mois à l'avance, que vaut, en fin de compte, le programme élaboré?

SAVOIR QUAND UN PROJET EST EN DIFFICULTÉ

Quiconque a beaucoup d'expérience dans le domaine de la participation du public sait qu'il lui est arrivé d'avoir grandement sous-estimé la gravité de la controverse engendrée par certains problèmes et d'avoir surestimé l'intérêt accordé à d'autres. C'est là une raison majeure d'entreprendre la participation du public au plus tôt lors de l'étude d'un projet. En effet, cette participation permettra d'évaluer l'importance des préoccupations du public avant que la tension ne commence à monter. En outre, cela permet à l'administrateur de nouer des relations avec les principaux intéressés. Il est sage d'avoir des contacts fréquents et informels avec ces personnes et ces associations au fur et à mesure que le projet évolue, car ce genre de contact régulier constitue le meilleur «signal d'alarme».

Mais comment un administrateur pourra-t-il se rendre compte que les choses se gâtent? Ceux qui ont l'expérience de la résolution des conflits disent qu'il y a un type d'escalade prévisible d'un conflit si rien n'est fait pour arrêter cette escalade. Ci-après, vous avez une liste des indicateurs de l'escalade éventuelle d'un conflit :

- prolifération des problèmes au fur et à mesure que de nouveaux groupes en ajoutent;
- les problèmes passent du cas particulier aux généralisations (par exemple, de l'opposition à un projet précis à l'aménagement en général);
- les critiques exprimées à l'égard du projet se transforment en attaques contre l'organisme ou certaines personnes;
- les personnes considérées comme modérées commencent à s'inquiéter des problèmes;
- les chefs politiques, peu importe le niveau de gouvernement, commencent à se servir du problème pour leurs propres intérêts politiques;
- des dirigeants plus radicaux s'emparent de la direction des associations;
- les voies de communications habituelles sont coupées et les gens parlent seulement avec ceux qui sont de leur avis.

Si plus qu'un de ces facteurs se manifestent, c'est un signe que la pression monte et seul un engagement significatif dans la participation du public sera susceptible d'éviter que l'escalade atteigne un point où le contrôle de la situation

Un praticien parle...

L'essentiel en participation du public ne sont pas les techniques de pointe, bien qu'elles puissent être utiles dans certains cas; ce qui est essentiel, c'est que le public sache clairement que vous vous souciez de ce qu'il a à dire et que vous êtes prêts à faire de votre mieux pour y répondre. Je me souviens d'avoir préparé deux personnes pour aller organiser des programmes de participation du public. L'un était Jean l'astucieux; prompt et ayant réponse à tout, il aurait pu convaincre Adam d'abandonner sa feuille de vigne. L'autre, Nicole la sincère, était très timide et peu sûre d'elle en présence des audiences et n'avait pas grande allure, mais elle avait vraiment les choses à coeur. Que pensez-vous qu'il arriva? Au bout de deux semaines, Jean l'astucieux revenait au gîte pour réparations. Par contre, peu importe à quel point Nicole la sincère avait cafouillé, ce que les gens avaient constaté c'est qu'elle voulait sincèrement les écouter et cela faisait toute la différence. Les gens vous pardonnerons pour un tas d'erreurs s'ils constatent que l'intention de bien faire y est. Par contre, si vous faites semblant d'être sincère, les gens ne seront pas dupes.

BESOINS D'AFFECTATION DE PERSONNEL ET D'ORGANISATION

La réussite d'un programme de participation du public dépend d'un certain nombre de facteurs organisationnels qu'il faut prendre en considération durant sa préparation et son exécution.

STYLE DE PRISE DE DÉCISION DE L'ORGANISME

La tâche du responsable du programme de la participation est facilitée si le style de prise de décision, au sein de l'organisme, correspond aux principes et aux méthodes démocratiques qu'on demande aux employés d'adopter. Si les valeurs traditionnelles de rendement, d'économie et de contrôle priment, elles seront en conflit avec des principes tels que la participation à la prise de décision et l'accès à l'information. Les efforts consacrés à la participation du public sont souvent voués à l'échec si les décisions au sein de l'organisme sont prises de telle façon que l'information provenant du public est soit ignorée par les décideurs, soit filtrée à un point tel qu'elle n'a que peu d'impact. Un programme de participation du public a peu de chances de servir à ses fins si les décisions au sein de l'organisme ne sont pas prises en étroite collaboration.

ÉVALUATION DU RENDEMENT

Les qualités qui déterminent le succès d'une personne dans le monde bruyant et émotif de la participation du public sont souvent mal évaluées par les organismes. En conséquence, le responsable d'un programme de participation du public risque de n'avoir que bien peu de reconnaisance pour un travail pourtant très bien fait. Si les organismes veulent récompenser ceux qui s'occupent de cette participation, il faudra modifier les critères d'évaluation de façon à récompenser ceux qui ont réussi à résoudre les problèmes, même si cela a été bruyant, plutôt que ceux qui ont simplement étouffé les cris. Et puisque la participation ne donne pas toujours des résultats positifs, il faut penser à récompenser ceux qui prennent des risques, même s'ils n'ont pas toujours réussi. Pour cela, il faudra adopter d'autres critères que les critères ordinaires d'évaluation des performances tels que le déroulement sans heurts d'un projet ou sa réalisation dans les limites de temps et de budget établies.

Le choix de la personne destinée à travailler avec le public, ou qui coordonnera les programmes de participation, est critique pour la réussite de l'organisme en ce domaine. L'organisme doit repérer les personnes qui possèdent l'attitude voulue pour travailler avec le public et, ensuite, leur donner la formation supplémentaire nécessaire. Aucune formation ne peut modifier le comportement naturel de quelqu'un.

ÊTRE UN MODÈLE DE COMMUNICATION FRANCHE

Il est essentiel que la haute direction soit un exemple de communication franche avec tous les groupes intéressés. Ce «signal d'alarme» est un des moyens d'éviter l'escalade d'une controverse. La direction ne doit pas communiquer seulement avec les groupes qui font partie de sa propre sphère d'intérêts tout en évitant les autres. Cette attitude peut donner l'impression que l'organisme est partial et que ses messages ne sont que de la propagande destinée à vendre son point de vue, plutôt qu'une évaluation objective de la situation.

LA PARTICIPATION DANS LE CADRE DE L'ORGANISME

Idéalement, la personne chargée des contacts avec le public devrait également être un des décideurs. Le décideur qui est trop loin du public n'a pas l'expérience de la réalité émotionnelle de l'opinion publique. Une partie du message du public est l'intensité

Un praticien parle...

Je me souviens d'un programme gouvernemental important, en vertu duquel on avait donné des fonds aux communautés pour qu'elles présentent un plan collectif. Des comités locaux furent créés, un personnel nombreux fut engagé, des contrats furent accordés à des firmes de conseillers et, comme suite à une arrière-pensée, on avait même prévu un agent responsable de la participation du public. Le seul problème était que ce responsable était toujours un cadre inférieur, une espèce d'excroissance sur l'ensemble de la politique. Il courait à droite et à gauche, recueillant toutes sortes de commentaires du public, mais ne parvenait jamais à attirer l'attention de qui que ce soit. Le travail de la direction était de l'engager, mais rien n'obligeait à aussi l'écouter. Si mes souvenirs sont bons, à la suite de cette expérience, bon nombre des responsables de programmes de participation du public décidèrent que la planification n'était pas leur domaine et se lancèrent dans les affaires.
Il faut que vous ameniez la direction à considérer effectivement que le programme de participation du public est leur programme. Même si elle dispose d'effectifs pour les aider à mener à bien ce programme, il faut qu'elle ait un lien presque affectif avec ce programme, sans quoi rien ne sera changé.

Si l'on attend des administrateurs qu'ils exécutent efficacement des programmes de participation du public, il faut leur donner la formation qui convient et l'assistance technique nécessaire : spécialistes d'autres organismes ou ministères, conseillers en participation, manuels et guides de participation du public.

avec laquelle ce dernier ressent certaines choses et si les décideurs en sont trop éloignés, ils risquent de mal juger l'importance des préoccupations du public.

Si l'on veut que l'administrateur prenne la participation du public à coeur, il est indispensable que l'organisme donne d'excellentes raisons d'avoir recours à celle-ci. La politique de l'organisme, ainsi que les exigences au sujet de la participation du public, doivent être claires et largement diffusées; de plus, chaque responsable d'un programme doit disposer du personnel et des ressources nécessaires pour exécuter ce programme. Dans de telles conditions, le programme de participation du public devient une façon normale d'agir dans cet organisme.

Une autre solution consiste à créer une équipe spécialisée, consacrée à la participation du public. Cette solution comporte également des risques, car le décideur est éloigné du processus de participation. Le personnel chargé d'assurer les rapports avec le public, ou le service des relations publiques, ont la tâche peu enviable de transmettre au décideur les préoccupations du public et vice-versa. Si l'administrateur du programme ne sent pas qu'il a personnellement la responsabilité de ce programme, il aura moins tendance à réagir aux commentaires du public.

En conséquence, rendre l'administrateur responsable de l'efficacité des efforts de participation du public concernant ses programmes ne peut être fait que dans la mesure où l'aide nécessaire lui est fournie par le personnel chargé de la participation du public ou des relations publiques : il appartient à la plupart des organismes de réaliser l'équilibre en ce domaine. Ceci veut dire, en fait, que la participation du public est un travail d'équipe dans lequel l'administrateur est responsable du programme, mais avec l'aide et les conseils du personnel de la participation du public, pour assurer le succès du programme.

COORDINATION AU SEIN DE L'ORGANISME

Lorsque les programmes de participation du public font partie de la vie de tous les jours, on peut mener à n'importe quel moment plusieurs programmes auxquels divers services sont mêlés. Il est inévitablement nécessaire de coordonner ces programmes, afin d'éviter qu'ils se chevauchent inutilement et de s'assurer que les différents groupes dans l'organisme

déterminent quand la participation du public est nécessaire. Il faut également mettre le doigt sur les déficiences et s'assurer que l'aide nécessaire sera fournie. La solution typique de ce problème est soit de nommer un directeur ou un coordonnateur de la participation du public, soit de créer une équipe composée des principaux administrateurs qui seront le plus vraisemblablement responsables de programmes de participation du public. Parfois, on combine les deux méthodes, le coordonnateur étant le responsable de l'exécution des décisions prises par l'équipe.

L'avantage du coordonnateur unique est que la responsabilité repose clairement sur une seule personne, tandis que dans le cas d'une équipe, la responsabilité est confuse. L'avantage d'avoir une équipe de direction est que lorsque les administrateurs assument la responsabilité de coordonner le programme, cela réduit le risque qu'ils aient l'impression que la participation du public relève uniquement de subalternes. Certains organismes ont commencé par nommer un directeur de la participation du public et plus tard, une fois l'ensemble de l'organisme convaincu de la nécessité de la participation du public, ils ont créé une équipe au niveau des directeurs, lesquels sont chargés de conseiller le directeur de la participation au sujet de l'ensemble du programme.

Qu'il y ait un seul coordonnateur ou un comité de direction, la fonction de coordination comprend les tâches suivantes :

- consulter les administrateurs de programmes ou de projets, et aider la direction à déterminer les problèmes imminents nécessitant un programme de participation du public;

- concevoir des moyens de s'assurer que l'information au sujet des tactiques et des méthodes de participation du public, de ses succès ou de ses échecs, soit transmise aux échelons organisationnels;

- coordonner la formation et le perfectionnement professionnel du personnel chargé des programmes de participation du public;

- aider la direction à évaluer le bien-fondé des programmes de participation du public;

- coordonner la préparation des documents d'information destinés aux médias et concernant la participation du public, documents qui

plusieurs ou même pour tous les programmes de participation du public;

- conseiller la direction au sujet de la nécessité d'établir une politique ou des lignes de conduite pour les activités relatives à la participation du public;

- préparer des programmes de recherche pour encourager des méthodes innovatrices ou évaluer l'efficacité;

- s'assurer que toutes les unités organisationnelles engagées dans un projet donné soient au courant du programme de participation du public et y réagissent de façon cohérente, pour éviter de semer la confusion dans l'esprit du public ou d'annuler les effets positifs des programmes de participation du public; et

- veiller à ce que la communication soit maintenue avec le public durant la période, parfois très longue, qui s'écoule entre la planification d'un projet et sa réalisation.

SUGGESTIONS POUR LES DÉCIDEURS EXAMINANT DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Lorsque la direction examine des programmes de participation du public, elle doit :

- **Chercher les rapports existant entre les commentaires du public et les décisions prises.** Pour qu'un programme de participation du public soit un tant soit peu valable, un principe de base est que les commentaires du public aient une certaine influence sur les décisions prises au cours du processus. Si l'on ne constate aucun rapport manifeste entre les commentaires du public et les décisions prises en cours de route (p. ex., considérations d'autres solutions, d'atténuation, etc.), c'est qu'il y avait probablement une déficience dans le programme, ou encore une absence de bonne volonté pour considérer les commentaires du public avec l'ouverture d'esprit nécessaire.

- **Examiner quels publics ont été compris dans le programme.** Une des erreurs les plus fréquentes en participation du public est de consulter une partie du public et d'ignorer un groupe qui se considère particulièrement affecté par la décision. C'est probablement ce groupe qui engagera des poursuites judiciaires ou qui poursuivra ses activités, de l'une ou l'autre manière, en dehors du processus normal de prise de décision.

- **S'assurer que des moyens sont prévus pour assurer que tout se fasse au grand jour.** Pour la plupart des décisions importantes, il est des périodes, alors que les études techniques sont en cours, où le processus de prise de décision est moins apparent au public. Dans le cas de questions controversées, cette perte de transparence peut entraîner le soupçon d'ententes secrètes ou de modifications des données qui sapent la crédibilité des rapports techniques, lorsque ceux-ci apparaissent finalement au grand jour. Assurez-vous de l'existence des moyens nécessaires pour maintenir la communication avec les publics importants durant ces périodes où les activités sont moins apparentes.

- **Exiger que les documents soient rédigés dans une langue que le public puisse comprendre facilement.** L'utilisation de jargon technique ou administratif rend les présentations de l'organisme incompréhensibles pour le public et donne l'impression que l'organisme s'efforce de le tenir à l'écart. Les cadres supérieurs, qui bien souvent sont à un ou deux échelons au-dessus des personnes chargées des présentations, devraient signaler les cas les plus flagrants et exiger que ces présentations soient traduites dans une langue compréhensible pour le public.

❑ **Dans le cadre de l'examen par la direction, se substituer aux divers intervenants.** Beaucoup de décisions qui bloquent les organismes dans une confrontation peuvent être évitées si la direction prévoit la réaction probable des divers publics aux actions de l'organisme. Un moyen d'éviter ce genre de situation est de se mettre à la place des gens pour considérer la proposition de l'organisme; «si j'étais un industriel important, qu'en penserais-je, quelle serait ma réaction?» Cette façon de faire ouvre les yeux apprend à tout le monde à comprendre les divers points de vue et non pas seulement à être obnubilé par la position traditionnelle de l'organisme. Certes cette façon d'agir ne pourra jamais remplacer la participation effective du public, qu'il s'agisse de groupes ou de particuliers.

LES TENDANCES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Cette section-ci a pour objet de mieux sensibiliser les cadres supérieurs à certaines tendances actuelles en matière de participation du public. Ces tendances sont nombreuses, mais il en est deux qui conviennent particulièrement bien aux cas présentés dans ce volume.

Première tendance : se tenir étroitement au courant des questions qui préoccupent le public et de ses priorités. Nous examinerons donc les méthodes que le preneur de décision principal doit utiliser pour ce faire. En utilisant les méthodes exposées dans le Volume 2, le décideur sera mieux préparé et comprendra mieux les problèmes publics et gouvernementaux et, de ce fait, pourra réagir plus rapidement et plus efficacement.

Deuxième tendance : établir un consensus avec les publics auxquels vous avez à faire. Alors que cette tactique est utilisée couramment aux États-Unis depuis quelques années, le Canada, pour sa part, a mis du temps à s'y intéresser. Ce phénomène est attribuable, avant tout, à la différence des systèmes politiques et judiciaires des deux pays. Comme de nombreux homologues américains l'on fait remarquer, «Peu importe ce que vous faites, évitez le système judiciaire. Tous les projets que nous proposons finissent par y passer, entraînant ainsi des retards importants et coûteux». La réaction des États-Unis à cet état de choses a été de recourir plus souvent à des programmes de participation du public, la plupart d'entre eux comprenant un éventail de méthodes de médiation et d'établissement de consensus.

Ces deux tendances sont décrites plus en détail dans les deux sections suivantes.

CRÉATION D'UN SYSTÈME DE SURVEILLANCE PERMANENTE DES ÉVÉNEMENTS

La surveillance permanente des événements agit comme un signal d'alarme. Plutôt que de simplement réagir à mesure que les problèmes surgissent, l'organisme peut déterminer les questions de première importance et planifier la meilleure solution finale possible. La «surveillance permanente des événements» est un moyen d'aider les stratèges de l'organisme à repérer les changements éventuels de l'environnement extérieur et de faire face à ceux-ci. Un programme structuré pour la surveillance permanente des événements permet à

l'organisme de mieux traiter les problèmes et de mieux s'acquitter de ses fonctions principales, qui sont de déterminer des objectifs et de s'adapter à l'environnement socio-politique. Ceux qui travaillent toujours avec les publics, au dehors, disposent ainsi d'une «banque de données» au sujet de ce qui peut être dit ou a déjà été dit à propos des problèmes clés.

Les interventions d'audiences clés du secteur public, du secteur privé et des médias peuvent avoir une influence réellement paralysante sur la capacité d'un organisme d'exercer son mandat. Par conséquent, réagir à ces interventions relatives à des politiques ou à des projets importants est devenu un problème croissant pour les organismes gouvernementaux. Le défi consiste à agir de manière à augmenter les chances de l'organisme d'avoir une influence sur l'aboutissement des principaux problèmes d'une façon qui soit conséquente avec ce qu'il a déjà dit ou fait auparavant.

Par «surveillance permanente des événements» on entend : prévoir et identifier des problèmes, des opportunités ou des questions d'intérêt public et réagir d'une façon conséquente et coordonnée. Pour ce faire, il faut s'organiser de telle façon que plusieurs employés de l'organisme soient spécialement chargés de s'en occuper.

Il est à noter que cette «surveillance permanente des événements» doit nécessairement comprendre la surveillance, non seulement de ce qui se passe dans l'organisme, mais aussi en dehors de celui-ci, afin de déceler les événements susceptibles d'affecter les plans de l'organisme.

La «surveillance permanente des événements» permet aussi d'assurer une certaine intégration au sein même de l'organisme et de prévenir des déclarations inconséquentes de politiques émanant d'un même organisme.

Un exemple : des comités responsables des questions fiscales et économiques d'un organisme bénévole étaient sur le point de faire séparément des présentations contradictoires au gouvernement. Un programme de traitement permanent des problèmes bien organisé aurait augmenté les chances de voir les deux groupes travailler ensemble pour discuter de la question et déterminer la meilleure position de l'organisme.

Un tel système peut également prévenir certaines situations où, par exemple, un sous-ministre adjoint prépare une position concernant un sujet, que le ministre communique ensuite aux médias, alors que le personnel chargé de la question apprend cette décision par le journal le lendemain.

Un système de surveillance permanente des événements devrait également assurer la tenue à jour des positions d'un organisme concernant certains sujets déterminés et veiller à ce que celles-ci soient à la disposition de ceux qui sont en relation avec les intéressés dans l'organisme et en dehors de celui-ci. La surveillance permanente des événements comprend la réaction à un problème qui se présente aussi bien que la planification des communications avec les publics intéressés, si nécessaire. L'organisation d'un système de surveillance permanente des événements est décrite plus en détail dans l'Annexe 1 du Volume 2 de ce manuel.

RECOURS À LA MÉDIATION ET ÉTABLISSEMENT DE CONSENSUS

Depuis peu, la participation du public aux questions environnementales est caractérisée par une augmentation de l'emploi de méthodes d'établissement de consensus et de méthodes de résolution des conflits telles que la médiation.

Bien qu'en Occident, les démocraties en soient arrivées à remplacer le consensus par les décisions de la majorité, une minorité très bien organisée et engagée peut, en réalité, effectivement opposer un véto à presque n'importe quelle action. Pour déterminer si le consensus est un objectif nécessaire à atteindre dans le cadre de votre programme de participation du public, il faut évaluer honnêtement votre capacité d'obtenir des résultats en l'absence d'un consensus. Si les opposants à un projet ont le pouvoir de rejeter une décision ou d'exiger un processus de révision long et fort coûteux, il faut alors chercher à établir un consensus.

Accepter que le but à atteindre est d'obtenir un consensus entraîne certaines exigences. Une première exigence : cesser de penser à un problème en tant

En raison du caractère très démocratique de nombreux groupes d'intérêt, toute tentative d'établir un consensus doit faire appel, directement ou indirectement, à une grande partie de leurs membres.

...s'éloigner des diverses formes d'affrontement et adopter plutôt un processus élargi de collaboration dans le cadre duquel les parties, en travaillant de concert, déterminent et trouvent un terrain d'entente.

que partisans et adversaires. Si un administrateur s'entête à considérer les gens comme des adversaires, ils le seront. Par contre, l'attitude correcte est de penser «il faut en arriver à une décision acceptable». Le besoin d'un consensus amène tout le monde, y compris les groupes minoritaires vigoureux, à la table de négociations.

D'abord et avant tout, si un administrateur veut en arriver à un consensus, il est essentiel que les intérêts de tous soient pris sérieusement en considération. La pensée doit être : «Comment puis-je réaliser l'accommodement favorable pour chacun de ces groupes»? Ceci ne veut nullement dire qu'il faille automatiquement accepter la position déclarée d'un groupe quelconque. Certains groupes peuvent ne pas avoir une évaluation réaliste de ce qui leur conviendrait le mieux; ce que l'administrateur doit donc faire est de trouver quelque moyen de satisfaire leurs intérêts réels, en les distinguant bien de leur position, de façon à leur faire accepter volontairement la décision finale.

Un praticien parle...

Permettez-moi de vous raconter une histoire qui s'est passée aux États-Unis. Une société d'électricité avait décidé de former un comité consultatif public pour revoir ses tarifs et m'avait demandé de participer à l'établissement de celui-ci. Nous avons obtenu de chaque membre du comité qu'il accepte de travailler en vue d'un consensus, et non pas seulement en vue d'une majorité des voix. Nous leur avons tenu ces propos : «Supposez que vous vous présentiez devant les membres du conseil d'administration et que vous leur annonciez que nous avons voté à 14 contre 12 en faveur d'une solution. Ce que vous leur dites, en fait, c'est que vous êtes profondément divisés et qu'ils peuvent se sentir libre d'agir comme bon leur semble. Par contre, si vous allez les trouver et leur dites que tous les 26 sont en faveur de cette solution, les membres du conseil devront considérer la chose sérieusement».

Tous adoptèrent l'idée, mais dès le premier problème une personne s'opposa avec véhémence à la position prise par la majorité. La plupart des membres voulurent tout simplement rejeter ses opinions, mais nous leur rappelâmes qu'ils avaient promis d'essayer d'en arriver à un consensus. Ils furent donc dans l'obligation de s'arrêter et de vraiment s'écouter les uns et les autres. Cela eut pour résultat qu'ils finirent par déterminer une nouvelle façon de venir en aide aux consommateurs à revenus modestes, solution qui a depuis été adoptée par la plupart des services publics aux États-Unis. **Avec la majorité des voix, vous pouvez l'emporter sur vos adversaires, mais si vous recherchez un consensus, vous devrez écouter attentivement l'opinion des autres... et les résultats peuvent parfois être impressionnants.**

Pour en arriver à un consensus, il est essentiel que le public participe dès le début. Ceci manifestera clairement que l'organisme accorde réellement de l'importance aux idées et aux préoccupations des intéressés qui sont étrangers à l'organisme.

Au début du processus décisionnel, les gens peuvent discuter librement de leurs intérêts respectifs, sans nécessairement s'enfermer dans une position donnée. Cela augmente grandement les possibilités de trouver des solutions de rechange qui tiennent compte des intérêts des parties en cause.

Un des défis à la participation du public est d'apprendre à travailler efficacement avec des personnes qui croient en des valeurs différentes des critères traditionnels d'économie et d'efficacité. Le personnel de l'organisme peut éprouver certaines difficultés à réagir positivement aux valeurs adoptées par le public, telles que «justice sociale» ou «protection de l'environnement», à moins qu'elles puissent être respectées en n'entraînant que des conséquences mineures pour les valeurs «classiques», que sont l'économie et l'efficacité. Ceci peut entraîner un certain cynisme vis-à-vis de la participation du public et le retour à des approches conflictuelles ou à des actions en justice.

La nécessité d'un consensus signifie également qu'un administrateur devra partager une plus grande partie de ses pouvoirs durant le processus décisionnel. Pour parvenir à résoudre efficacement les conflits, tous les principaux intéressés doivent être entraînés dans un processus de résolution du problème : ceci veut dire un partage des pouvoirs de direction et des risques inhérents. En fait, les administrateurs qui partagent leurs prérogatives y gagnent en pouvoir, parce qu'ils acquièrent une meilleure compréhension de la situation. On ne devrait recourir aux méthodes d'établissement de consensus que si l'administrateur veut réellement résoudre le problème et non pas s'il espère qu'il s'agit là tout simplement d'une combine qui produira un accord rapide sans vraiment avoir à partager le pouvoir décisionnel.

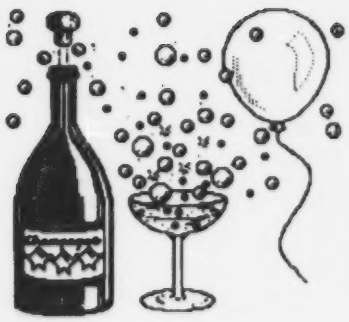
Un consensus ne signifie pas que tout le monde est également satisfait. D'un point de vue purement politique, un consensus signifie simplement que les principaux intéressés s'entendent pour dire que c'est la meilleure solution possible. Bien que tous les intéressés eussent

préféré un résultat différent, ils considèrent que l'entente réalisée est la meilleure possible, compte tenu de la répartition des pouvoirs et des forces politiques en jeu.

Même cette définition a ses limites, parce que certains groupes pensent qu'ils peuvent obtenir un meilleur résultat si rien ne se fait. Chaque fois qu'un groupe peut réellement y gagner à vous empêcher d'agir, il y aura peu de chance de parvenir à un consensus. En effet, la meilleure solution possible pour un tel groupe est qu'aucune décision ne soit prise. Si un administrateur doit absolument poursuivre ses activités, il faudra que la décision soit conçue de telle façon que ce groupe constate qu'une plus grande partie de ses intérêts sera satisfaite en laissant le projet se poursuivre plutôt qu'en le bloquant ou en le retardant.

Pensées finales des praticiens...

- La participation du public doit entraîner une communication réciproque.
- La plupart des processus décisionnels tireront avantage d'une participation du public.
- Le «public», c'est toute personne ou groupe de personnes qui a un intérêt dans une affaire.
- Le public intéressé sera différent pour chaque projet.
- Ayez recours à différentes méthodes de participation du public.
- Les cadres supérieurs doivent participer en accordant leur appui aux programmes de participation du public et en les examinant.
- Pour établir une communication franche avec une collectivité, il faut d'abord une communication franche au sein même de l'organisme.
- Surveillez attentivement toutes les questions courantes suscitant l'intérêt du public : il s'agit du meilleur «système d'alarme».
- Pour parvenir à un consensus, la participation du public dès les premières



Volume

2

PARTICIPATION DU PUBLIC

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Volume 2

Préparation d'un programme

AVANT-PROPOS

Le présent manuel concernant la participation du public au processus d'évaluation des impacts sur l'environnement était attendu depuis longtemps. Depuis sa création en 1973, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a adhéré fermement au principe de la participation du public à la prise des décisions.

Au cours des 15 dernières années, les milieux qui s'occupent de ces évaluations de même que divers autres planificateurs ont accumulé beaucoup d'expérience et un ensemble considérable de connaissances relatives à la participation du public, ce qui a amené le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) à juger que le temps était venu pour une refonte de cet acquis ainsi que pour sa diffusion sous forme maniable parmi les organismes gouvernementaux. Le résultat, le voici, entre vos mains.

Le manuel s'adresse à ceux qui sont chargés de planifier la participation du public et d'en organiser le déroulement dans le sens voulu par le PEEE. Il insiste sur les étapes initiales de l'évaluation préliminaire et de l'orientation des projets, petits et moyens, qui peuvent ne pas faire l'objet d'examens publics officiels. Cependant, les principes et les méthodes trouvent aussi des applications aux étapes ultérieures. Les mots clés du guide sont «planification» et «mise en pratique». C'est donc dire que le guide s'adresse au praticien.

Les auteurs savaient très bien que les programmes qu'un organisme prépare pour faire participer le public sont voués à l'échec s'ils sont privés de la compréhension et de l'appui de sa haute direction. C'est pourquoi ils ont résumé à l'intention des dirigeants de ces organismes les idées-forces du guide dans une partie consacrée à cette fin.

Le BFEEE estime que la mise en pratique efficace des méthodes et des techniques définies dans le manuel pour la participation du public permettra aux ministères de prendre des décisions avisées. Comme nous songeons à mettre le guide à jour de temps à autre, à la lumière de l'expérience, nous serons très attentifs aux observations de ses utilisateurs.

Le président exécutif,

Raymond M. Robinson

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 3

Préface 5

Comment utiliser le Volume 2 5

Chapitre I Processus de participation du public 7

Chapitre II Phase 1 : Investigation préliminaire 11

Investigation informelle 11
Déterminer les problèmes importants 12
Évaluer le degré d'intérêt du public 12
Déterminer les personnes et les organismes clés 13

Chapitre III Phase 2, étape 1 : Déterminer le processus décisionnel de l'organisme 17

Mandat régissant la participation du public 17
Préparation de tableaux de cheminement décisionnel 20
La participation affecte le processus décisionnel 20

Chapitre IV Phase 2, étape 2 : Déterminer les publics 25

Motifs de non-participation 25
Obligations envers le public 27
Directives pour travailler avec le public 28
Conclusions concernant «le public» 31

Chapitre V Phase 2, étape 3 : Déterminer les éléments particuliers de la situation 35

Caractéristiques des questions relatives au projet ou aux politiques établies 35
Éléments caractéristiques du ou des publics 36
Caractéristiques des autres organismes gouvernementaux 38
Caractéristiques de la décision 39

Chapitre VI Phase 2, étape 4 : Déterminer les objectifs du programme de participation du public 41

Quand la participation du public est-elle nécessaire? 41
Buts du processus de participation du public 44
Détermination d'objectifs précis pour chacune des étapes du processus 45

Chapitre VII Phase 2, étape 5 : Déterminer les exigences en matière d'échange d'information 49

Échange d'information et processus décisionnel 49
Participation du public et service traditionnel de relations publiques 55

Chapitre VIII Phase 3 : Préparation d'un plan d'action pour la participation du public 57

Préparation d'un plan d'action pour la participation du public 57
Éléments clés du plan d'action pour la participation du public 58
Longueur et complexité des plans d'action pour la participation du public 62
Énoncé des activités 63

Chapitre IX Phase 4 : Exécution du plan d'action 67

Chapitre X Phase 5 : Participation du public après la prise de décision 69

Annexe A : Surveillance permanente des événements 75

Annexe B : Présentation des renseignements relatifs à la participation du public 83

Annexe C : Études de cas 91

REMERCIEMENTS

Praxis désire remercier les membres de l'équipe et le Comité de direction pour leur contribution importante à ce travail. Les membres du groupe d'étude ont tenu divers rôles : ils ont analysé et préparé les textes, révisé les travaux et participé à toutes les étapes du projet. Messieurs Jim Creighton, Bruce Fraser et Desmond Connor ont fourni certains travaux de recherche personnels, que nous avons incorporés intégralement au présent manuel ou adaptés selon les besoins.

Praxis désire également remercier le Comité de direction interministériel, organisé sous les auspices du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Nous adressons des remerciements particuliers au président du Comité directeur, Dr Gordon Beanlands, du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Membres du Comité de direction du gouvernement fédéral

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Environnement Canada
Transports Canada
Affaires indiennes et du Nord
Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
Énergie, mines et ressources
Environnement Canada, parcs
Travaux publics Canada

REMERCIEMENTS

Praxis désire remercier les membres de l'équipe et le Comité de direction pour leur contribution importante à ce travail. Les membres du groupe d'étude ont tenu divers rôles : ils ont analysé et préparé les textes, révisé les travaux et participé à toutes les étapes du projet. Messieurs Jim Creighton, Bruce Fraser et Desmond Connor ont fourni certains travaux de recherche personnels, que nous avons incorporés intégralement au présent manuel ou adaptés selon les besoins.

Praxis désire également remercier le Comité de direction interministériel, organisé sous les auspices du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Nous adressons des remerciements particuliers au président du Comité directeur, Dr Gordon Beanlands, du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Membres du Comité de direction du gouvernement fédéral

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Environnement Canada
Transports Canada
Affaires indiennes et du Nord
Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
Énergie, mines et ressources
Environnement Canada, parcs
Travaux publics Canada

PRÉFACE

Comment utiliser le Volume 2

Ce manuel concernant la participation du public utilise plusieurs sources de renseignements :

- Un questionnaire distribué aux cadres d'exécution des organismes fédéraux représentés au Comité de direction, demandait quelles approches avaient été utilisées jusqu'à présent pour la participation du public, et quelles étaient les techniques et les méthodes pour lesquelles ils désiraient obtenir des conseils.

- Une analyse des manuels et de la documentation courante traitant de la participation du public.

- Un examen de dix études de cas de participation du public, durant les premières étapes de planification de petits projets. Ces études de cas sont des échantillons représentatifs de toutes les régions du Canada.

- L'expérience personnelle de spécialistes renommés qui ont tous oeuvré pendant des années dans le domaine de la participation du public.

Le questionnaire a permis de conclure, entre autres résultats, que les techniques de collecte de données étaient couramment utilisées, mais que l'on souhaitait obtenir plus de renseignements au sujet des méthodes de consultation.

Pour employer de telles techniques à bon escient, il importe de connaître le contexte de prise de décision dans lequel la participation du public a lieu, ainsi que de comprendre le processus même de participation du public. C'est dans ce but que nous avons rédigé le présent manuel. Nous encourageons les lecteurs à consulter les volumes 1 et 2 avant d'utiliser n'importe laquelle des techniques décrites dans le volume 3.

Pour rendre plus clairs et corroborer les propos et sujets abordés dans le présent manuel, nous nous sommes servis d'exemples tirés des études de cas. En outre, les encadrés intitulés «Un praticien parle...», et que l'on retrouve par-ci, par-là dans tous les chapitres, font partager au lecteur les expériences de praticiens expérimentés dans le domaine de la participation du public. À la fin de chaque chapitre, l'encadré «Dernières remarques des praticiens...»

Les tendances socio-démographiques profondes qui ont débuté dans les années 1970 ont entraîné des changements fondamentaux dans les attitudes et les valeurs de la population. Le besoin de consulter le public est donc plus pressant que jamais.

Les organismes qui ont eu recours à la participation du public pour la première fois ont constaté, dans bien des cas, que la préparation d'un plan de participation du public est l'acte le plus important qu'ils puissent poser pour institutionnaliser la participation du public dans les organismes gouvernementaux.

Voici le choix qui se pose : les organismes peuvent soit accepter de bon gré d'avoir recours à la participation du public, soit y être forcés et résister à chaque étape du processus. Cette dernière attitude, cependant, comporte un net désavantage : le public n'est pas dupe et vous ne pouvez espérer améliorer les rapports avec un groupe qui sait très bien que vous le consultez uniquement parce que vous y êtes contraint.

donne un sommaire des points principaux et des suggestions pour l'utilisation.

Le sondage a révélé que le niveau d'expérience des administrateurs en matière de participation du public variait beaucoup : alors que certains ministères consultent le public depuis de nombreuses années, d'autres représentants d'organismes gouvernementaux n'ont que très peu d'expérience en la matière.

Étant donné l'éventail des expériences personnelles, le présent manuel a été préparé en partant du principe que le lecteur possède peu ou pas d'expérience en matière de participation du public. Par conséquent, certains lecteurs seront déjà familiarisés avec certains éléments présentés; dans ce cas, ils sont invités à passer directement aux sections suivantes.

Les membres de l'équipe espèrent que cette étude aidera les fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux à faire leurs premiers pas dans le domaine de la participation du public. Le lecteur se souviendra, toutefois, que ce document ne peut lui fournir une expérience concrète. Vous êtes donc invités à prendre contact avec les personnes-ressources ayant acquis cette expérience dans d'autres ministères. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales peut vous mettre en contact avec des personnes qualifiées dans d'autres ministères; celles-ci pourront vous aider et vous donner de précieux conseils basés sur leur expérience en la matière.

Soulignons, en terminant, que cette étude est organisée dans le cadre des programmes de planification de la participation du public décrit précédemment dans le Volume 1, et présenté de nouveau ici dans le premier chapitre.

De plus, une série de «témoignages d'intérêt» et d'éléments clés à retenir sont mis en évidence dans le texte là où cela convient. Nous recommandons au lecteur de lire ces témoignages, au même titre que les citations des praticiens. Ils lui fourniront au minimum une excellente vue d'ensemble du processus de planification de la participation du public.

CHAPITRE I

PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Dans le premier volume, on a esquissé les éléments requis pour un processus de participation du public comme comprenant cinq phases distinctes. Ces cinq phases sont représentées dans la figure 1. Chacune de ces phases comprend un certain nombre d'étapes détaillées présentées dans la figure 2.

Un travail récent préparé par Environnement Canada sous la direction du Niagara Institute, donne un ensemble de principes et de directives pour la consultation du public. Ces principes et directives ont été utilisés pour la conception de plusieurs programmes de consultation importants sous les auspices d'Environnement Canada et corroborent la position générale adoptée dans ce manuel. Certes ces principes ne sont pas agencés dans le cadre d'un processus tel que celui exposé dans ce manuel, mais ils énoncent cependant certains éléments de base d'un programme efficace de participation du public et c'est pour cette raison que nous les reprenons ci-après :

- reconnaître que tous dans le processus ont une contribution importante à faire;
- la nécessité de pouvoir avoir accès à une base d'information commune;
- la nécessité de consultation au sujet du processus lui-même;
- la nécessité d'énoncer clairement les problèmes et les objectifs;
- la conviction que la réalisation d'un consensus est possible mais que cela exige de la souplesse, des compromis et des réserves de temps et de ressources.

Souvent, c'est la peur de l'inconnu et de ce qui pourrait se produire qui est la cause première de l'opposition à la consultation. Pourtant, les résultats de près de quinze ans prouvent que la plupart des craintes relatives à la participation du public ne sont pas justifiées et que les avantages que les organismes en tirent sont tangibles.

Figure 1
Phases du processus d'organisation de la participation du public

PHASE 1 – Investigation préliminaire

Une investigation préliminaire est nécessaire pour déterminer les problèmes publics importants qu'un projet pourrait causer, le degré d'intérêt probable du public, les participants probables ainsi que les personnes clés qui les représenteront.

PHASE 2 – Organisation initiale

Cinq étapes préliminaires détaillées mènent à la préparation d'un plan d'action pour la participation du public : déterminer le processus décisionnel propre à l'organisme, déterminer les publics, déterminer les éléments particuliers de la situation, rédiger des objectifs précis et déterminer les exigences en matière d'échange d'information.

PHASE 3 – Préparation d'un plan d'action

La préparation d'un plan d'action commence par le choix des méthodes de participation du public adaptées aux deux premières phases. Le plan d'action comprend l'établissement de communications au sein de l'organisme, l'affectation des ressources et la préparation du calendrier des activités essentielles pour mener à bien les méthodes de participation du public choisies.

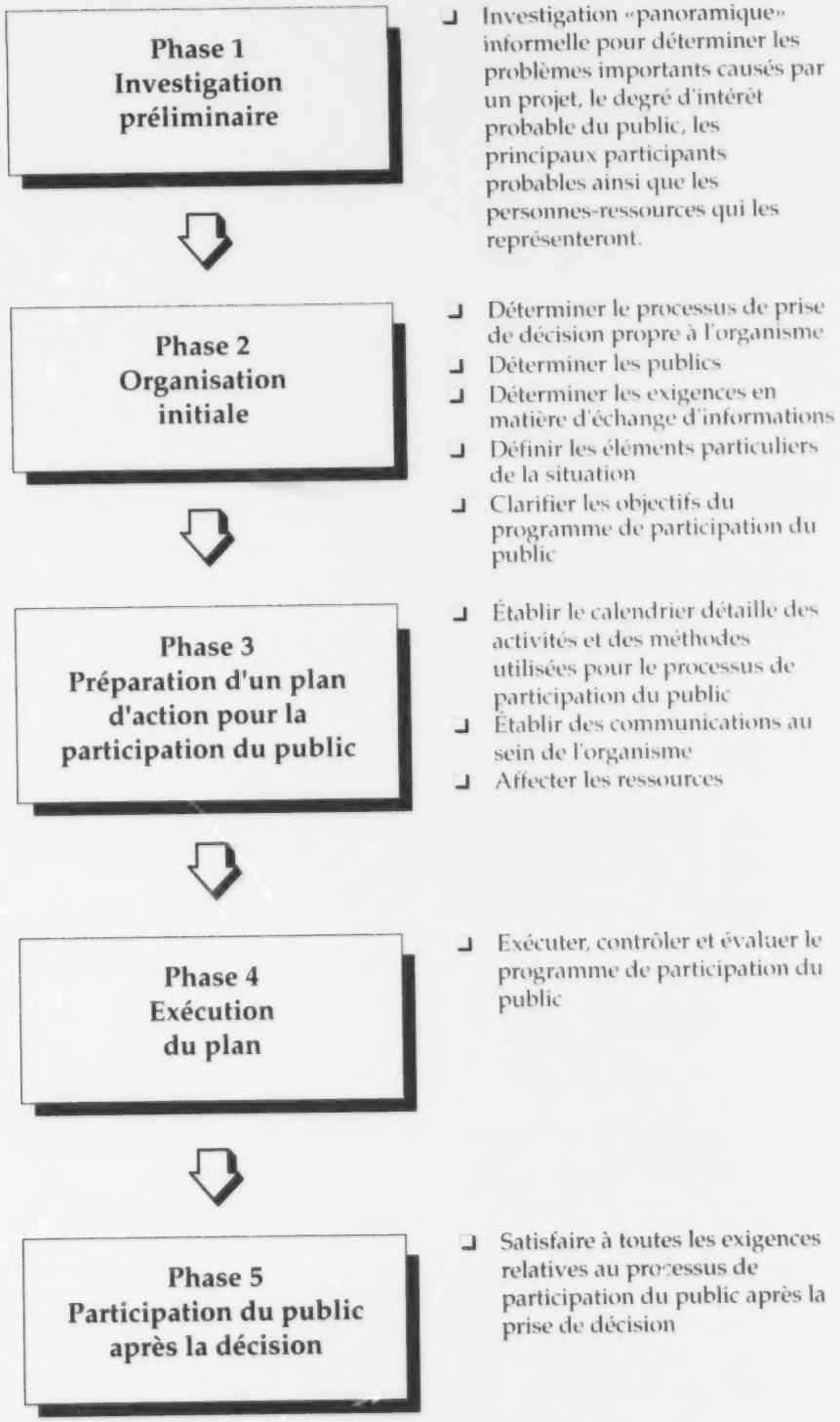
PHASE 4 – Exécution du plan

L'évaluation du processus de participation du public se déroule conjointement avec le contrôle de l'avancement du projet original de l'organisme. L'évaluation des résultats de la participation du public est effectuée selon des critères qui mettent l'accent à la fois sur la satisfaction du participant au sujet du processus et sur les répercussions finales sur le projet.

PHASE 5 – Participation du public après la prise de décision

La participation continue du public est importante pour bon nombre des raisons qui justifient la participation dès le début. Une fois la décision prise, le public peut encore participer à la planification complémentaire, à la réalisation, à l'atténuation des effets, à la compensation et à l'évaluation du projet. Ceci est surtout vrai pour certains aspects du projet qui l'affectent directement. Par ailleurs, si le projet est abandonné, il est très important de faire connaître au public la situation et les circonstances qui ont mené à cette décision.

Figure 2
Étapes de la préparation et de l'exécution d'un programme de participation du public



L'un des éléments cruciaux de la préparation de programmes de participation du public est d'avoir la certitude que la raison pour laquelle vous allez trouver le public à un moment précis de votre processus décisionnel est tout à fait claire. Vous devez concevoir vos programmes de participation du public de telle manière que les commentaires du public soient aussi indispensables pour les décisions clés que le sont les données relatives à l'ingénierie, l'environnement ou la situation socio-économique.

Un praticien parle...

Ne sous-estimez jamais l'importance de s'asseoir et de prendre le temps de discuter avec les gens, par petits groupes, hors du cadre officiel des réunions. Je me souviens d'une série de réunions d'études que nous avions organisées. J'avais fait de mon mieux pour préparer quelques exercices par petits groupes, ce qui donnerait à chacun une chance de parler et qui amorcerait les échanges. Un groupe qui avait des soupçons au sujet de nos motifs distribuait des instructions aux personnes arrivant pour les réunions d'études; ces instructions expliquaient comment manipuler les travaux des réunions pour obtenir un résultat prédéterminé. À la fin de la réunion, quiconque se montrait en désaccord avec eux avait l'impression de passer sous un rouleau compresseur. Et le comble, c'est qu'après la réunion le chef du groupe en question m'a demandé si je voulais aller prendre une bière. Ce que j'avais réellement envie de faire c'était de lui botter les fesses.

Quelques jours plus tard, alors que j'avais eu le temps de me calmer, j'ai décidé d'aller tout de même prendre cette bière avec lui. Nous avons convenu d'organiser quelques séances avec son groupe et l'équipe de planification au cours desquelles on s'assoirait tout simplement pour discuter sans façons. Nous avons appris beaucoup et eux aussi. Une des choses apprises était qu'il faut avoir ce genre de rencontre sans façons avec les principaux groupes intéressés.

Lors d'une autre série de réunions d'études, quelques mois plus tard, ces mêmes personnes étaient présentes mais cette fois, elles collaboraient pour que chacun ait une chance de participer. **La grande différence, c'était qu'elles se sentaient comprises et qu'un climat de confiance mutuelle était établi entre nous.**

CHAPITRE II

INVESTIGATION PRÉLIMINAIRE

PHASE 1

Procéder à une investigation préliminaire auprès du public intéressé ou directement affecté par un projet donné est un excellent investissement. Le processus décisionnel se déroulera d'autant plus facilement que l'on aura d'abord sondé l'opinion du public. Il est préférable de jeter un regard sur l'ensemble des problèmes en jeu avant de faire des déclarations publiques ou de prendre des positions qu'il faudra soit rétracter, soit défendre. Ceci fera économiser beaucoup de temps précieux et d'efforts dans tous les domaines depuis la compilation des premiers renseignements et le choix des méthodes de participation du public, jusqu'aux coûts engendrés par l'abandon du projet.

INVESTIGATION INFORMELLE

Que l'occasion se présente avant ou après l'annonce du projet, il faut procéder à une investigation informelle. Des visites et des appels téléphoniques personnels directs permettront d'avoir, de première main, une appréciation de ce que les intéressés pensent et ressentent vraiment. Rencontrer les gens pour la première fois à une réunion officielle ou à une audience publique pourrait être un obstacle insurmontable à l'établissement d'un climat de confiance mutuelle, élément essentiel du succès des programmes de participation du public. C'est le moment de sortir de votre bureau, de crotter vos chaussures et d'aller écouter des opinions sans fard.

Même si vous ne possédez pas toute l'information nécessaire, ou même si vous n'avez pu encore analyser celle-ci, il est conseillé d'établir un premier contact avec les divers publics, plutôt que de le remettre à plus tard. Informez-les de votre programme de collecte des données et d'études afin que si vous devez répondre «je ne sais pas» à une question qu'on vous pose, les gens puissent vous croire.

Le plan directeur de la Calgary Area Aviation est un excellent exemple des avantages d'une consultation préliminaire. Au

Étude de cas :
Plan directeur de la Calgary Area Aviation

PHASE 1

Dans certains livres récents consacrés à d'excellents administrateurs, on dit que ceux-ci vont se promener çà et là, où les choses se passent. Ils agissent de la même façon au sein de leurs organismes pour mieux percevoir ce qui se passe vraiment plutôt que de se contenter de recevoir des nouvelles filtrées par des tiers. Pensez donc à l'investigation préliminaire auprès du public comme à ce genre d'allées et venues. Si vous vous contentez d'aller çà et là seulement chez des gens qui partagent les opinions de votre organisme, vous n'aurez rien gagné; cela ne vous sera pas plus utile que de chercher à obtenir les données nécessaires pour votre administration en vous adressant à des béni-oui-oui. Il est certain que si vous allez vous promener lorsqu'une crise mijote, rien que le fait que vous soyez là parlant aux gens fera tout au moins diminuer la tension; mais si vous allez vous promener çà et là régulièrement, vous ferez partie du paysage et vous pourrez percevoir tout changement annonciateur de problèmes à venir.

cours des premières rencontres avec les organismes clés, il était évident qu'il serait impossible d'en arriver rapidement à un accord, en raison des conflits d'intérêts et d'opinions. On a réalisé qu'un processus de planification plus complet, englobant la participation du public était nécessaire. Résultat : les participants se sont mieux compris au sujet de la situation et des besoins de chacun. Finalement, le comité en est arrivé à un consensus pour la recommandation finale. Ceci aurait été impossible si l'on n'avait pas organisé un programme de participation du public.

DÉTERMINER LES PROBLÈMES IMPORTANTS

Pendant l'investigation informelle, il est possible d'examiner les problèmes qui pourraient être causés par un projet. Ces discussions préliminaires vous permettront de faire la distinction entre les problèmes susceptibles de réellement inquiéter le public, et ceux qui ne sont qu'hypothétiques. Des mises en garde peuvent ainsi être transmises très tôt au personnel du promoteur du projet afin de déterminer si des modifications pourraient être faites avant que la controverse s'amplifie.

Tout communiqué concernant le projet, ainsi que la préparation interne de l'organisme pour la participation du public, seront faits en fonction de la complexité du projet et des questions qu'il soulève dans le public.

ÉVALUER LE DEGRÉ D'INTÉRET DU PUBLIC

En règle générale, les professionnels font eux-mêmes une évaluation préliminaire de la probabilité d'impacts négatifs du projet qu'ils proposent. Cette évaluation peut être le fruit de recherches exhaustives ou s'appuyer sur des opinions qualifiées. Il est toujours déconcertant, pour un professionnel, de constater que son évaluation des risques est mise en doute par l'intuition du public à ce sujet qui peut être très différente.

L'opinion du public au sujet des risques d'un projet peut être fort changeante. La couverture accordée par les médias, les expériences personnelles, les opinions professionnelles contradictoires, les rumeurs et

les critiques virulentes peuvent influencer l'opinion du public plus que les preuves que possède l'organisme. Parler directement au public permet d'évaluer le climat émotif qui prévaudra lors de l'annonce du projet et de déterminer le genre d'informations qui sera nécessaire à partir de cette annonce.

Ne supposez pas que les problèmes que vous identifiez resteront les mêmes ni que de nouveaux problèmes ne surgiront pas au cours du processus. Le changement est la caractéristique lors de la préparation de projets. **Il est essentiel que vous surveilliez continuellement l'évolution des problèmes en jeu afin de rester maître de la situation.** Ce processus est connu sous le nom de surveillance permanente des événements et est exposé plus longuement dans l'Annexe A.

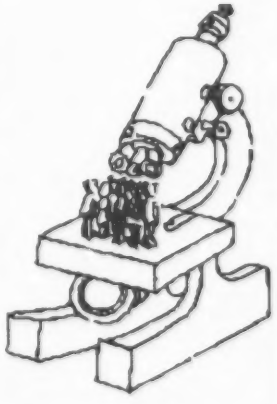
Lorsque vous évaluez le degré d'intérêt, il est bien de se souvenir que de nombreux organismes d'intérêt public font partie de réseaux. Des gens ayant l'expérience de projets entrepris ailleurs pourront vous parler de risques et de préoccupations qui pourraient être un réel défi mais qui pourraient tout aussi bien ne présenter seulement qu'une ressemblance superficielle avec votre projet.

On a élaboré une technique de présentation visant à exposer les questions d'importance primordiale aux principaux décideurs. Elle se trouve à l'Annexe B du présent volume.

DÉTERMINER LES PERSONNES ET LES ORGANISMES CLÉS

Des efforts concertés pour s'assurer de bien identifier les personnes clés sont essentiels. Les parties intéressées ou affectées qui ne recevraient pas l'information courante pourraient interpréter ce fait comme délibéré de votre part et non l'attribuer à l'inadvertance. Demander aux personnes clés de vérifier votre liste de contacts et de vous indiquer d'autres personnes avec lesquelles vous devriez communiquer est un bon moyen de vous assurer que personne n'est oublié.

Lorsque vous dressez la liste des organismes, il est utile de vérifier s'ils ont un personnel permanent ou s'ils dépendent de services bénévoles.



Un praticien parle...

Une erreur que j'avais l'habitude de faire était de sous-estimer les préoccupations du public parce que mes propres connaissances techniques me faisaient penser qu'il n'y avait pas de problèmes sérieux. J'optais donc pour une méthode de consultation du public plutôt superficielle, pensant toujours qu'il n'y avait pas de problème. Bien entendu, le public qualifiait cette attitude d'arrogante et j'étais vertement critiqué. **J'ai appris qu'il faut choisir des méthodes de consultation capables de supporter les échauffourées engendrées par un projet** même si, à vos yeux, ces échauffourées ne sont pas justifiées.

J'ai vu des projets se heurter à une vive opposition parce que l'on n'avait pas compris qu'un projet précédent avait échaudé le public. Je me souviens d'un projet d'exploitation forestière dans un bassin hydrographique public qui, même en des temps meilleurs, eut été sujet à controverse mais venant après une bataille, couronnée de succès pour empêcher une exploitation minière d'uranium dans ce même bassin, ses chances étaient nulles...

La capacité des organismes de donner suite aux demandes d'information ou de susciter des commentaires dépend beaucoup du calendrier de leurs réunions et de leur organisation. Vous devez en connaître assez au sujet des possibilités de communication des organisations pour éviter d'interpréter des limitations logistiques comme un manque d'intérêt.

D'autre part, des contacts avec des dirigeants d'organismes qui se réunissent irrégulièrement ne constituent pas nécessairement un contact avec les membres de cet organisme. D'autres organismes ont peut-être un réseau de communications qui diffère de celui de votre organisme.

Dernières remarques des praticiens...

- ❏ Ne craignez pas de procéder à des investigations informelles auprès du public et à la prospection des problèmes susceptibles d'affecter le déroulement du projet et cela dès le début du processus.

- ❏ Souvenez-vous que vous devez identifier les publics tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de votre organisme. Il serait vraiment embarrassant de découvrir que votre personnel ne partage pas votre opinion au moment même où vous allez vous entretenir avec la collectivité.

- ❏ Faites bien la distinction entre les problèmes vraiment susceptibles de causer des préoccupations du public et ceux qui sont hypothétiques.

- ❏ Ne présumez pas que les problèmes identifiés resteront tels quels, ni que d'autres problèmes ne surgiront.

Des problèmes très contestés ne peuvent être résolus dans le cadre d'un programme à court terme de participation du public. N'attendez pas un miracle. Il faut établir un processus de participation à long terme pour en arriver progressivement à un consensus.

CHAPITRE III

DÉTERMINER LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'ORGANISME

PHASE 2, ÉTAPE 1

Souvent les organismes éprouvent de la difficulté à expliquer leurs processus décisionnels en langage simple parce que l'organisme lui-même manque de clarté dans son processus ou encore qu'il est tellement satisfait par les détails que les gens en viennent à oublier les principes de base cachés par ces détails. Si vous éprouvez de la difficulté à expliquer quelque chose au public, saisissez cette occasion pour clarifier vos propres idées à ce sujet.

La deuxième phase du processus de planification de la participation du public est «l'organisation initiale». Elle consiste à entamer les recherches et la réflexion nécessaires pour préparer un plan d'action. L'organisation initiale comporte cinq étapes :

- déterminer le processus décisionnel propre à l'organisme;
- déterminer les publics en cause;
- déterminer les éléments particuliers de la situation;
- déterminer les objectifs du programme de participation du public;
- déterminer les exigences en matière d'échange d'informations.

Ce chapitre est consacré à la première étape qui est de déterminer le processus décisionnel de l'organisme.

Chaque organisme a un processus décisionnel qui est en fonction directe de son mandat et de ses attributions. Les divers ministères qui s'occupent des parcs, des autoroutes, des aéroports, des installations de traitement des déchets ou d'exploitations minières ont des parties de processus semblables, mais ils ont aussi des parties de processus qui leur sont propres. On ne peut s'attendre à ce que le public connaisse toutes ces choses, sache quand intervenir ou quel droit il a de demander d'intervenir à un moment quelconque du processus décisionnel.

Lorsqu'un organisme entame la préparation d'un programme de participation du public, il doit s'assurer que cette participation soit prévue à des moments propices du cheminement d'une prise de décision clairement exprimée.

MANDAT RÉGISSANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC

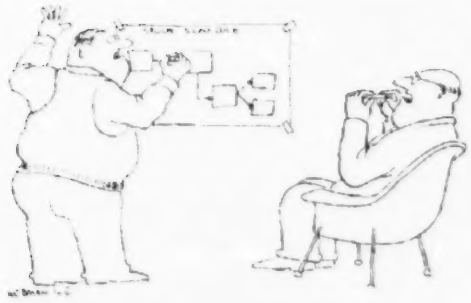
Parfois la participation du public est établie officiellement par la loi, une politique ou une réglementation. Par exemple, la réglementation relative au

PHASE 2, ÉTAPE 1

Un praticien parle...

Lorsque j'ai commencé à travailler pour des organismes gouvernementaux, j'ai très souvent entendu des gens dire qu'ils ne pouvaient faire telle ou telle chose parce que leur patron les en empêchait : il ne leur était pas permis de prendre des décisions. Puis, j'ai rencontré leurs patrons qui m'ont dit ne pouvoir prendre de décision sans l'assentiment de leurs patrons. J'ai finalement rencontré ces derniers qui à leur tour m'ont expliqué qu'ils avaient les mains liées : leur personnel prenait tant de décisions que leurs options étaient tout à fait limitées.

Tout le monde veut pouvoir participer aux décisions mais la vérité est que la décision n'est jamais vraiment prise à un moment précis. Les décisions importantes découlent de toutes les petites décisions prises auparavant. Quelqu'un prend la décision de définir le problème. Quelqu'un d'autre décide des solutions de rechange à envisager. Une autre personne fixe les paramètres de l'évaluation des solutions de rechange. Une autre encore détermine jusqu'à quel point il est possible d'interpréter la loi. Une fois le choix final fait, quelqu'un d'autre décide de la manière dont elle sera exécutée. **Laquelle de ces décisions est «la décision»? Elles sont toutes importantes. C'est là une des raisons majeures pour lesquelles vous avez besoin de la participation du public tout au long du processus décisionnel, et même une fois la décision prise, lorsqu'on procède à la réalisation du projet.**



Où le public intervient-il dans tout ça?

Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement décrit formellement le processus décisionnel et les questions à soumettre à l'examen du public. Dans ce cas précis, on a déterminé le moment où faire intervenir le public et au moins une méthode de participation (les audiences publiques). Dans le cas d'audiences officielles, la participation du public doit suivre un cheminement précis qui exige de la part des administrateurs de l'organisme et des membres du public d'adopter une approche ordonnée.

Dans le cas de mandats de participation du public moins officiels, on dispose de plus de souplesse pour choisir le moment où faire intervenir le public et ces moments peuvent être négociés pour satisfaire aux circonstances locales. Les processus de décision à ce niveau sont souvent souples, ou permettent tout au moins au décideur d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire pour leur application. La plupart des mandats confiés aux organismes par mesure législative sont suffisamment souples pour que l'on puisse consulter le public sur une décision sans pour autant contrevenir aux dispositions du mandat.

En pratique, un organisme peut faire face à des situations qui vont du contexte tout à fait formel au contexte informel, ou qui peuvent exiger à la fois le recours à des méthodes formelles et informelles, à diverses étapes du projet. On aura plus de latitude dans le choix des méthodes si on consulte le public au tout début de la préparation d'un projet. Si on attend pour faire appel à la participation du public que la controverse soit bien établie, il y a de grandes chances que toutes les parties tendent vers le recours à des méthodes formelles.

Que le contexte soit formel ou non, l'organisme qui a recours à la participation du public devra exposer en termes clairs le déroulement du processus de décision utilisé. Celui qui ne le ferait pas courrait le risque de sembler changer les règles en cours de route lorsque les participants découvriront certaines sections qu'ils croiront fabriquées par les administrateurs pour satisfaire à leurs propres besoins.

Le cas du Fort McKay Interface Committee illustre bien ce que l'on entend par souplesse au sein du processus de décision. Créé par la commission albertaine Energy Resources

Étude de cas :
Fort McKay Interface Committee

PHASE 2, ÉTAPE 1

Étude de cas :
Fort McKay Interface Committee

Conservation Board (ERCB), ce comité devait être un forum où la communauté autochtone pourrait discuter de ses préoccupations, dans un climat de coopération avec l'industrie et le gouvernement. Le comité avait pour mandat de débattre des projets à venir. Cependant, si la communauté n'était pas satisfaite des méthodes du comité, elle pouvait demander la tenue d'une audience publique.

PRÉPARATION DE TABLEAUX DE CHEMINEMENT DÉCISIONNEL

Rien ne peut remplacer un tableau de cheminement décisionnel clair et précis. On peut décomposer chaque décision en une succession d'étapes indiquant les mesures à prendre, les renseignements pertinents sur lesquels chaque étape est basée, les responsables, les étapes où le public est appelé à intervenir et les conséquences de cette décision. Chaque personne participant à un processus de participation du public devrait posséder une copie de ce tableau de cheminement et y noter le déroulement des événements. Ce moyen permet : d'équilibrer les attentes du public en fonction du mandat de l'organisme; de tenir les dirigeants et les politiciens au courant; et de fournir un cadre pour les demandes de ressources budgétaires et de personnel. On trouvera à la figure 3 les tableaux de cheminement décisionnel tant pour les processus formels qu'informels.

LA PARTICIPATION AFFECTE LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

La plupart des cheminements décisionnels d'un organisme sont préparés en vue de respecter le calendrier d'un projet et de satisfaire aux exigences budgétaires et organisationnelles. Pour l'administrateur ces cheminements sont sensés et enchâssés comme «normes de procédures». Mais lorsque le public entre en scène, il y a possibilité de frictions et de changements. Pour les adapter aux exigences de publics résolus, il faudra peut-être repenser certains processus consacrés par le temps, et la bonne volonté manifestée par l'organisme pour adapter les procédures existantes pourrait

Un praticien parle...

J'ai trouvé des organismes ayant des processus décisionnels compliqués, mais n'ayant aucun schéma illustrant le cheminement standard des décisions. Lorsque le public pose des questions au sujet du processus, chaque administrateur explique le cheminement à sa façon, selon ses impressions personnelles ou en utilisant ses propres termes, ce qui a pour résultat de créer la confusion dans l'esprit du public et de mettre l'organisme dans l'embarras. Parfois, la préparation d'un schéma du cheminement décisionnel provoque la surprise dans l'organisme qui réalise soudain à quel point son cheminement décisionnel est devenu complexe et le simplifie avant même de rencontrer le public.

être considérée par le public comme preuve de bonne foi.

Le cas de Fort McKay montre qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs lorsque l'organisme fait preuve de souplesse. Dans sa démarche pour préparer une nouvelle approche pour résoudre le problème de Fort McKay, la commission pour la conservation de l'énergie de l'Alberta a créé un comité mixte réunissant des représentants de l'industrie, du gouvernement et de la communauté. Par après, ce comité a joué un rôle important dans l'examen d'une demande de permis industriel, cas inhabituel dans le processus d'examen adopté par la commission. La commission a également apporté son appui au comité en assurant le financement des services de spécialistes.

Tel que montré dans cette étude de cas, la souplesse donne à la direction de l'organisme la possibilité de préparer des programmes de participation du public conçus suivant les besoins d'un projet

Un praticien parle...

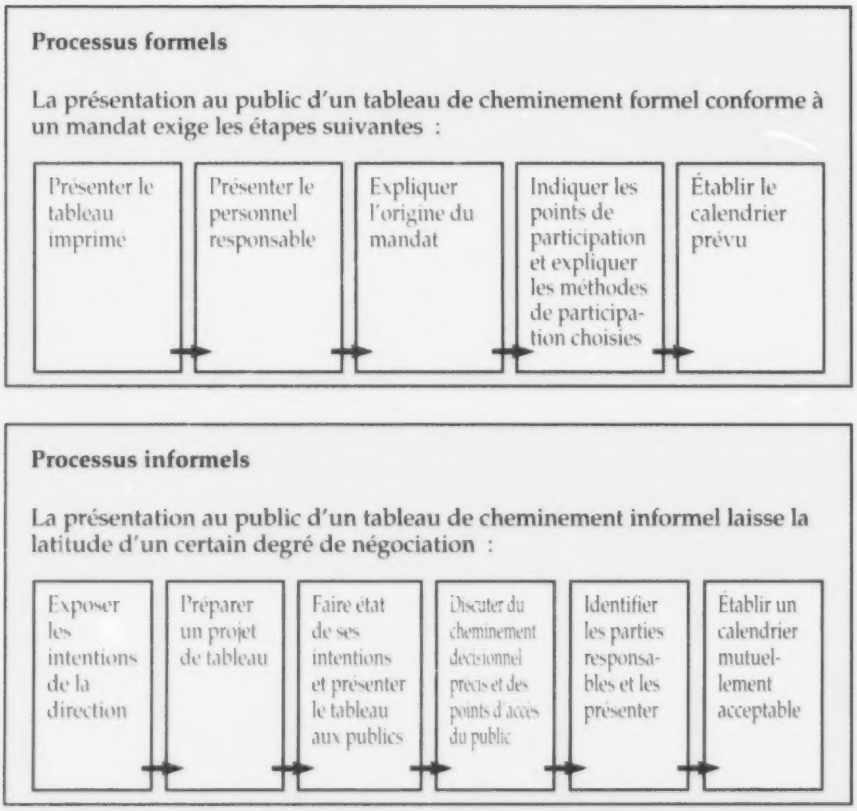
Dans la vie pratique, il est rare que la prise de décision suive un cheminement rectiligne. La pression des événements avance ou retarde le calendrier, plusieurs étapes se trouvent combinées en une seule ou se déroulent simultanément, des éclairs de perspicacité provoquent des coupes dans les étapes ou des parties nouvellement engagées dans le processus exigent des changements. La valeur d'un tableau de cheminement réside en ce qu'il est une ossature à laquelle on peut rattacher les événements réels. Autrement, aux yeux du public, les imprévus des réalités de la vie risquent d'être considérés comme des manipulations d'un administrateur mal disposé.

Étude de cas :
Fort McKay
Interface
Committee

PHASE 2, ÉTAPE 1

Vous ne pouvez tout simplement pas faire un choix éclairé parmi les méthodes de participation du public qui s'offrent à vous tant que vous n'avez pas une idée précise de ce que vous désirez accomplir à chaque étape du processus décisionnel.

Figure 3
Tableau de cheminement décisionnel type



particulier et les caractéristiques des publics en cause. Dans une évaluation d'impact la participation du public à toutes les étapes du processus décisionnel type pourrait éliminer la nécessité d'un examen public formel.

Un praticien parle...

J'ai constaté que l'un des pièges du tableau de cheminement est qu'il donne l'impression au public que sa participation se résume à un bref intermède dans un calendrier menant inexorablement à la construction du projet. Le «concepteur» a alloué deux semaines pour consulter le public, ce qui laisse supposer qu'il faut tomber d'accord dans les délais fixés. On crie alors au simulacre et le processus déraille. **La plupart des publics sont très sensibles aux avertissements d'urgence qui paraissent vouloir limiter les possibilités raisonnables d'intervention.**

Dernières remarques des praticiens...

- Gardez à l'esprit qu'un processus efficace de participation du public peut éliminer la nécessité d'avoir recours à des examens/des audiences publiques.
- Soyez disposés à faire preuve de bonne foi envers le public et adaptez les procédures décisionnelles existantes si vous êtes appelés à le faire.
- Ne dites pas au public que vous souhaitez sa participation, tout en ne prévoyant qu'un budget de deux semaines pour celle-ci. On vous accusera de mauvaise foi et l'entièreté du projet perdra toute crédibilité.
- Organisez l'ensemble du processus décisionnel de telle façon que la participation du public soit constante plutôt que d'être un ajout au processus après coup. Il n'y a pas de moment précis où l'on prend la «décision».
- Expliquez votre processus de décision en langage simple de tous les jours. Si vous éprouvez des difficultés à expliquer le processus au public, saisissez cette occasion pour clarifier vos propres idées.

Lorsque vous concevez votre processus décisionnel, vous exposez les points qui importent le plus dans l'esprit des décideurs. Si votre processus décisionnel ne tient compte que des méthodes «éprouvées» utilisées par l'organisme dans le passé pour résoudre des problèmes, le public s'en rendra vite compte. Si vous accordez plus d'importance au contrôle qu'à la transparence ou à la crédibilité, cela sera également évident aux yeux de tous. Si vous accordez plus d'importance à l'opinion de certains groupes qu'à celle d'autres groupes, le public ne sera pas dupe. ***Avant de vous présenter devant le public,*** *assurez-vous que votre processus de décision reflète bien les valeurs que vous défendez. Sinon votre processus sera plus éloquent que vos paroles.*

CHAPITRE IV

DÉTERMINER LES PUBLICS

La deuxième étape de l'organisation initiale consiste à déterminer les publics en cause. Le présent chapitre est consacré aux éléments importants de cette étape.

Le public n'est pas un tout monolithique. C'est plutôt la multiplicité sans cesse changeante d'affiliations d'intérêts et d'alliances diverses. Il y a plusieurs publics et non pas «un» public. Ces publics sont issus de l'adoption d'intérêts communs. Les gens participent lorsqu'ils considèrent être sérieusement affectés et pensent pouvoir faire quelque chose à ce sujet. Ils ne participent pas lorsqu'ils considèrent ne pas être affectés ou qu'ils pensent n'avoir aucune possibilité de porter remède à la situation. En conséquence, le public est différent pour chaque programme de participation et augmente à mesure que l'heure de la décision approche.

Si les gens ressentent fortement un impact, il est probable qu'ils participeront et, s'il en est ainsi, ils seront plus portés à faire pression, à l'échelle politique et auprès des médias, que d'autres qui ne se considèrent pas sérieusement affectés. **C'est là une réalité politique qui n'est pas limitée à la participation du public.**

En fait la «majorité silencieuse» est un mythe; elle n'existe pas parce qu'elle repose sur l'idée fausse que si les gens se taisent c'est parce qu'ils sont d'accord. Cependant, chacun choisit quand participer et se joindre à une minorité qui se fait entendre au sujet d'un problème, et quand faire partie de la majorité silencieuse pour d'autres problèmes. La composition de la majorité silencieuse et de la minorité bruyante change constamment. Une définition résume bien cette idée : «la majorité silencieuse n'est qu'un groupe de minorités momentanément désengagées».

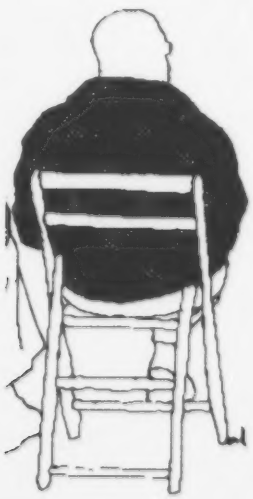
MOTIFS DE NON-PARTICIPATION

Plusieurs raisons peuvent inciter le public à ne pas participer :

- **Les gens considèrent qu'ils sont bien représentés par**

quelqu'un dans la minorité bruyante. Les dirigeants de groupes d'intérêts en vue servent souvent de «remplaçants» pour un groupe plus important qui considère que ces remplaçants les représentent. Bien des gens font partie d'un groupe, pour lequel ils ne font guère plus que payer les cotisations exigées, afin que ce groupe défende leurs intérêts. Dans d'autres cas, les gens ne paient pas de cotisations et ne se joignent à aucun groupe parce qu'ils considèrent qu'il existe un ou des groupes qui défendent la cause qui les intéresse.

- **Les gens ne pensent pas que les impacts justifient une participation.** Chacun établit des priorités et choisit les activités auxquelles participer. Pour certaines personnes, la priorité est de gagner leur pain quotidien et de veiller sur leur famille. D'autres participent à une foule d'activités. D'autres encore s'intéressent aux questions qui, selon eux, ont une grande influence sur leur vie. Souvenez-vous que tout citoyen a le droit de participer ou non.



- **Les gens ne réalisent pas qu'ils sont affectés par une décision.** Si on néglige d'informer les gens des impacts éventuels il se peut qu'ils ne participent pas parce qu'ils ne réalisent pas qu'ils pourraient être affectés. Lorsqu'ils découvriront que la réalité est autre, ils se sentiront doublement trahis : trahis à cause des impacts et trahis parce qu'ils n'ont pas été suffisamment informés de ceux-ci avant que la décision soit prise.

- **Les gens pensent qu'il leur est impossible d'avoir une influence sur la décision.** Lorsqu'ils pensent cela, ils deviennent apathiques. À défaut de méthodes bien définies permettant aux gens d'avoir une influence sur la décision, seules les associations d'intérêts parfaitement bien organisées seront susceptibles de participer. À mesure qu'un organisme acquiert de l'expérience pour faire participer le public, sa crédibilité augmente et les gens auront plus d'espoir et seront moins apathiques.

- **Les gens pensent que la décision a déjà été prise.** Si le public pense que la décision a déjà été prise, il pourrait refuser de prendre part

au programme de participation et choisir d'autres moyens de faire connaître ses préoccupations.

OBLIGATIONS ENVERS LE PUBLIC

Lorsque les gens choisissent de participer ou non, leur décision est basée sur les informations qu'ils possèdent au sujet des impacts aussi bien que sur leur évaluation de ce que leur participation affectera la décision. Ceci, conjugué avec le danger d'une prise de décision par une élite réduite, crée des obligations envers le public dont il faudra tenir compte au moment d'organiser et d'exécuter les programmes de participation.

- L'organisme fédéral a l'obligation d'informer le public au sujet des décisions prochaines et de leurs répercussions possibles, de sorte que les gens puissent décider de participer ou non en connaissance de cause.

- Si le public décide de participer, l'organisme doit l'informer de la marche à suivre.

- Même si peu de gens décident de participer, l'organisme doit s'assurer qu'il recueille tous les points de vue et pas seulement l'opinion d'un public limité tel que «les utilisateurs».

- L'organisme doit fournir l'information et une possibilité d'accès à la direction pour tous les intéressés et pas seulement pour quelques-uns.

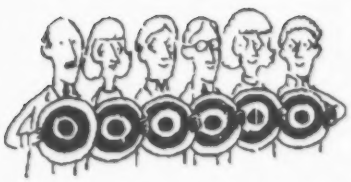
Une fois que l'organisme a rempli ces obligations, il appartient à chacun et chacune de décider s'il veut ou non participer.

Dans le cadre du Fraser River Estuary Management Program (FREMP - Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser), un principe de base majeur du programme de participation du public est la responsabilité partagée. Dans ce programme on a pris l'initiative de favoriser la prise de conscience et la diffusion de l'information au sujet de l'estuaire et du programme qui était accessiblê à tous ceux que cela intéressait. Toutefois, les citoyens et les groupes d'intérêts avaient la responsabilité de suivre les activités du FREMP, de recueillir eux-mêmes l'information additionnelle et de présenter leur opinion. Le FREMP n'a pas cherché à envoyer ces renseignements à chaque

Étude de cas :
Fraser River Aménagement de l'estuaire

PHASE 2, ÉTAPE 2

Étude de cas :
Fraser River
Aménagement de l'estuaire



La participation de toutes les parties affectées (industries en cause, public, ministères et organismes gouvernementaux) est indispensable pour trouver des solutions acceptables pour les problèmes délicats.

résidant de l'estuaire mais a veillé à faciliter les choses à tous les gens désireux de se renseigner ou de se faire entendre.

DIRECTIVES POUR TRAVAILLER AVEC LE PUBLIC

Déterminez le public cible pour chaque problème en cause. Définir le public cible est un processus qui consiste à examiner systématiquement quels sont les groupes qui manifestent un intérêt pour un problème donné. Notez que le degré auquel les gens se sentent affectés dépend de leur impression subjective. Les gens qui, de l'avis des responsables de l'organisme, sont les plus affectés par un problème manifesteront peut-être un intérêt moindre que d'autres personnes que les responsables de l'organisme considèrent comme marginalement affectés.

Définir le public cible n'a pas pour but d'exclure certains groupes ou individus. Les objectifs visés sont plutôt les suivants :

- S'assurer de la représentativité de la minorité active qui prendra part au programme de participation du public.
- Établir la crédibilité en informant les publics susceptibles d'être affectés, plutôt qu'en les laissant découvrir eux-mêmes qu'ils pourraient l'être.
- Faire participer, dès le début du processus, les publics susceptibles d'être affectés, alors qu'ils peuvent encore exercer une certaine influence, plutôt que de le faire plus tard, alors qu'ils seront acculés à des relations adversaires contre partisans.

Évitez la tentation de consulter seulement les personnes qui seront probablement en faveur d'une action proposée ou d'une décision, ou avec lesquelles vous avez déjà eu de bons échanges. Pour qu'une participation soit efficace, il faut inclure dans les discussions les groupes qui manifestent leurs critiques. Il vaut mieux écouter les critiques tôt dans le processus, alors que l'organisme n'a pas encore de solution arrêtée ou qu'il lui est encore possible de faire des modifications qui répondent aux préoccupations exprimées par le public. Un consensus politique n'a de chance d'être réalisé que si tous les points de vue ont été pris en considération.

PHASE 2, ÉTAPE 2

Vous ne pouvez pas imposer vos échelles de valeurs personnelles à d'autres personnes et supposer qu'elles sont semblables aux leurs. Les valeurs d'une personne née en milieu urbain peuvent être totalement différentes de celles d'une personne provenant d'un milieu rural. La même chose est vraie dans le cas de pêcheurs de métier vis-à-vis de pêcheurs sportifs. La seule façon de bien comprendre ces différences est de vous rendre sur place et de vivre la situation. Ce n'est pas votre bureau qui vous donnera la réponse ou le jugement nécessaire pour prendre la bonne décision.

Il est préférable pour un organisme de prévenir le public qu'une décision pourrait l'affecter, plutôt que de le laisser découvrir ce fait plus tard; lorsque le public le découvre lui-même, il a l'impression que l'organisme essaie de lui forcer la main ou de l'induire en erreur d'une manière ou d'une autre. Prévenir les gens peut parfois être difficile parce que certaines personnes susceptibles d'être intéressées, telles que celles vivant à proximité de l'emplacement d'un projet, peuvent ne pas être organisées. Dans certains cas, il faudra que l'organisme aide ces personnes à s'organiser, car il est plus facile de collaborer avec un groupe organisé qu'avec plusieurs personnes dont les opinions peuvent être conflictuelles.

Au Canada, il y a de nombreux exemples d'organismes publics qui prennent des décisions sans participation du public et font ensuite face à une vive opposition du public; parfois on peut sauver le projet, d'autres fois l'opposition est si forte qu'il faut l'abandonner.

À Steveston, la Fraser River Harbour Commission (Commission portuaire du fleuve Fraser) avait déjà déversé sur l'une des îles, au coût de 800 000 $, le sable provenant de dragages lorsque l'opposition du public arrêta le projet. On établit alors un processus de consultation pour trouver un moyen acceptable de disposer du sable dragué et de rétablir l'harmonie entre la Commission portuaire et la communauté. On s'est embarqué dans un processus conjoint

Un praticien parle...

Lorsque j'ai débuté, je pensais que faire participer le public signifiait obtenir la collaboration de Pierre et Marie Tout-le-monde. J'ai rapidement découvert que dans la plupart des cas, Pierre me répondait fermement «Laissez-moi tranquille». Après tout, il est généralement plus agréable de regarder un match à la télé que d'aller à une réunion pour enguirlander ses voisins. En outre, tout le monde a des priorités, telles que gagner sa vie, par exemple, qui passent avant des choses aussi excitantes que la planification à long terme.

Mais j'ai aussi découvert qu'il y avait des gens que je ne pouvais laisser à l'écart du processus qu'au risque de les marquer à jamais. Je n'avais pas besoin de comprendre pourquoi ils pensaient être très affectés, contrairement à leurs voisins. **S'ils pensaient être affectés par la décision, ils l'étaient en fait. Le secret, c'est de diffuser parmi le public des informations suffisantes, appropriées et fiables afin de repérer ces personnes avant qu'elles ne vous repèrent.** Il vaut mieux inviter ces personnes à participer que de les entendre dire que vous les avez exclues.

de solution des problèmes qui a permis de trouver une solution acceptable, tant par la communauté que par les organismes gouvernementaux. Cependant, la Commission portuaire fut forcée d'enlever le sable déjà déversé. Le coût du programme de participation du public, programme qui a permis de trouver la solution, s'est élevé à 34 000 $.

Évitez de sous-estimer la compétence professionnelle des citoyens. Les groupes de citoyens comprennent souvent des personnes qui possèdent une compétence et une expérience dans les domaines relatifs aux problèmes en cause. Le fait pour ces personnes d'être en dehors de l'organisme les rend parfois plus capables de résoudre les problèmes par des moyens qui n'auraient pas été envisagés par le personnel de l'organisme.

N'ignorez pas les publics professionnels d'organismes associés. Le personnel et les bénévoles d'organismes associés peuvent avoir des intérêts dans le projet et vouloir y apporter leur contribution.

N'ignorez pas non plus les «publics internes» au sein même de l'organisme. Le personnel de l'organisme doit être engagé dans le programme de participation du public et informé du processus de décision établi pour le problème en cause. Certains problèmes et certaines décisions, par exemple, peuvent avoir des implications pour d'autres divisions de l'organisme.

Vern Millard, ancien président de l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta, la Energy Resources Conservation Board (ERCB), déclarait : «Pendant plusieurs années, les programmes de participation du public ont été réalisés par presque tous les demandeurs et ont largement contribué à réduire au minimum le nombre d'audiences publiques. Cependant, ces programmes ne sont pas toujours menés efficacement et le ERCB a eu tendance à présumer que lorsque des objections sont formulées au sujet d'une installation énergétique cela signifie que le programme est inefficace.

Cette explication est toutefois trop simpliste. Des événements récents ont montré que les objections concernant certaines installations énergétiques résultaient en fait des préoccupations du public au sujet des normes gouvernementales relatives à

Étude de cas :
Fraser river
Aménagement de l'estuaire

CONCLUSIONS CONCERNANT «LE PUBLIC»

Le texte précédent permet de tirer certaines conclusions fondamentales au sujet d'une définition du «public» acceptable et démocratiquement justifiable :

- **Il n'y a rien de tel que «le public», il n'y a que «des publics».** On compte uniquement diverses collectivités. «Le public», et même «la majorité», ne sont en fait que des ensembles de millions de minorités qui s'associent, se défont et se reforment indéfiniment.
- **Pour toute décision à prendre, le public est composé de gens qui considèrent qu'ils sont sérieusement affectés par la décision.** Cette conclusion est basée sur la manière et la raison pour laquelle, en fait, les gens participent. Démocratiquement, cela est justifiable en raison du rôle joué par les groupes d'intérêts et parce que ceux qui se considèrent les plus affectés sont ceux qui sont les plus visibles et, en général, les plus bruyants.
- **Les gens considèrent qu'ils sont affectés pour de nombreuses raisons.** Par exemple, la proximité de l'emplacement du projet, les pertes ou les gains économiques, l'établissement ou le maintien d'un service, les répercussions sociales ou environnementales, ou des valeurs personnelles et une philosophie politique.
- **Parce que les gens participent lorsqu'ils considèrent qu'ils sont affectés, l'importance et la composition du public seront différentes pour chaque programme de participation du public;** lorsque les problèmes changent, d'autres gens considèrent qu'ils sont affectés.
- **Dans le cas d'un problème particulier, le public augmente en même temps que la controverse.** Il s'agit en fait d'un énoncé «par définition» puisque le mot «controverse» laisse entendre qu'un certain nombre assez considérable de personnes ont choisi de joindre les rangs de la minorité bruyante dans le cas de ce problème particulier.
- **Le public augmente au fur et à mesure de l'approche de la décision.** Les répercussions d'une décision deviennent plus claires lors de l'examen de ses conséquences. Il en résulte que davantage de personnes réalisent qu'elles sont affectées et décident de participer. Lorsqu'on détermine des solutions de rechange au cours d'un projet, ces solutions, à leur tour, ont des impacts sur de nouveaux groupes. Par conséquent, la solution au problème d'un groupe peut en fait devenir un problème pour un autre groupe. En outre, lorsque la décision finale est imminente, les manoeuvres politiques entre groupes d'intérêts augmentent la probabilité d'efforts pour enrôler le public non organisé. Lorsque certaines solutions de rechange sont rejetées, ou que des mesures d'atténuation sont déterminées, certaines personnes qui auparavant pensaient être affectées se retireront du programme de participation. La plupart du temps, ceci est compensé par l'arrivée de personnes qui commencent à participer au fur et à mesure de l'approche de la décision.

La conclusion la plus importante que l'on puisse tirer de cette discussion est que «le public» sera différent pour chaque décision. Certaines décisions peuvent entraîner la participation d'un public très restreint mais, espérons-le, très représentatif, alors que d'autres décisions soulèveront l'intérêt de centaines, voire de milliers de personnes. Au moment de la préparation d'un programme de participation du public, une des premières tâches sera de déterminer soigneusement les publics ayant un intérêt dans la décision et l'importance de cet intérêt. Rien n'est plus décourageant pour le personnel d'un organisme que de consacrer beaucoup de temps et de ressources à un programme de participation du public, pour constater ensuite que personne n'est intéressé. Par ailleurs, grossièrement sous-estimer l'intérêt du public peut mener l'organisme à se faire accuser d'exclure le public, ou même d'essayer de dissimuler quelque chose ou de conclure des ententes secrètes.

PHASE 2, ÉTAPE 2

Si vous trouvez des personnes au sein de l'organisme qui sont réticentes vis-à-vis de la participation du public, demandez-leur quelle idée elles se font du «public». En général, elles répondront que le public c'est une masse de gens énorme et confuse. La première chose à faire pour les amener à accepter la notion de participation du public est de les amener à changer d'idée au sujet de ce qu'est le public. En termes concrets, il est des problèmes pour lesquels le nombre de personnes essentielles ayant participé était inférieur à dix alors qu'il en est d'autres où ce nombre peut dépasser plusieurs centaines.

PHASE 2, ÉTAPE 2

L'une de vos principales obligations envers le public est de lui fournir suffisamment de renseignements pour que les gens puissent prendre la décision de participer ou non, en connaissance de cause.

Un praticien parle...

Dans les années 1970, il y avait un organisme d'administration des terres qui avait un comité consultatif pour chacune de ses divisions administratives. Un bûcheron abattait des arbres sur la terre; un propriétaire de ranch faisait brouter le troupeau sur la terre; un guide conduisait les chasseurs dans l'arrière-pays, et ainsi de suite. Toutes ces personnes faisaient l'éloge du travail accompli par les représentants de l'organisme. C'était bien, sauf que l'organisme en question commençait à être contesté par les médias et le gouvernement, avec la montée des mouvements environnementalistes. Le problème était que les membres choisis pour faire partie du comité partageaient tous la philosophie de l'organisme. Cela revenait à se regarder dans un miroir et se dire : «Vous faites du bon boulot.» Le moyen de consultation choisi excluait systématiquement tous les groupes qui critiquaient l'organisme, de sorte que ce dernier n'entendait que ce qu'il désirait entendre. **Il n'est pas nécessaire de rassembler des milliers de personnes dans le cadre du programme de participation, mais vous devez absolument être certains que vous écoutez tous les points de vue sur la question.**

des questions délicates telles que la santé et la sécurité publiques ou l'environnement. Un demandeur conçoit un projet d'installation énergétique de façon à ce qu'il satisfasse aux normes gouvernementales, mais si le public n'est pas d'accord au sujet de ces normes, le problème ne sera pas résolu par un programme de participation du public entrepris par le demandeur. De toute évidence, ceux qui sont responsables des normes (l'organisme de réglementation et les ministères) devront également participer au programme de participation du public».

Un praticien parle...

Lors d'un cas récent, concernant un programme de prospection de ressources énergétiques au large des côtes, les organismes gouvernementaux et les promoteurs ont tenu une série de réunions d'études publiques et communautaires pour faire connaître leurs intentions à la population. Tant le gouvernement que l'industrie ont fait venir leurs experts en biologie, en technologies d'écoulements accidentels de pétrole et en technologies d'urgence, pour n'en citer que quelques-uns. Tout le monde avait présumé que l'auditoire serait composé de gens d'affaires locaux et de la population autochtone ainsi que de quelques «partisans du retour à la terre». Imaginez la surprise lorsqu'ils s'aperçurent lors des réunions publiques que parmi ces «partisans du retour à la terre», il y avait des détenteurs de doctorats dans ces mêmes disciplines... et en fait, plus qualifiés que les «experts». Il devint rapidement évident que les «experts» étaient surpassés et qu'il était temps qu'ils retournent chez eux pour compléter leurs connaissances afin de pouvoir répondre aux questions très pertinentes. C'était plutôt gênant, et certainement stressant, pour tous les intervenants présents.
La morale de cette histoire... avant de vous aventurer en public vous devez connaître votre auditoire, ainsi que son niveau de compétence. Si cela s'avère impossible, alors préparez-vous en conséquence. Soyez prêt!

Dernières remarques des praticiens...

- Reconnaissez que vous avez l'obligation d'informer suffisamment le public au sujet des conséquences de l'activité proposée afin que les citoyens puissent choisir de participer ou non au processus décisionnel relatif à cette activité.

- Il y a plusieurs publics. **Le public** est composé d'intérêts, d'affiliations et d'alliances qui changent constamment.

- Assurez-vous de bien déterminer les problèmes afin que vous puissiez atteindre **tous** les publics susceptibles d'être affectés et de les approcher plutôt que de laisser le soin au public de les découvrir par d'autres moyens et que ce soit lui qui vous approche.

- Il n'y a plus de «profanes» de nos jours. Dans le public nombreux maintenant sont ceux qui ont plus d'expérience que les gens qui mènent des programmes de participation du public.

Il y a un élément bien plus important que le nombre de personnes qui choisissent de participer : c'est leur représentativité. Vous ne pouvez pas vous permettre d'avoir un programme de participation du public qui omet sélectivement des points de vue importants qui seront ensuite exprimés en dehors de votre programme de participation par d'autres formes d'intervention, y compris des protestations ou des poursuites judiciaires.

CHAPITRE V

DÉTERMINER LES ÉLÉMENTS PARTICULIERS DE LA SITUATION

Ce chapitre est consacré à la troisième étape de l'organisation initiale, qui est d'examiner les éléments particuliers d'une situation. Lorsque l'on prépare un programme de participation du public, il est primordial de déterminer tous les éléments relatifs à un projet. Il devient alors possible d'adopter une approche appropriée et de choisir des méthodes de participation du public compte tenu des éléments particuliers d'un problème donné.

Quatre types d'éléments peuvent avoir un effet déterminant sur les moyens d'approche et les méthodes d'un processus de participation du public :

- les caractéristiques des questions relatives au projet ou aux politiques;
- les caractéristiques du public;
- les caractéristiques des autres organismes clés; et
- les caractéristiques de la décision.

C'est la combinaison de ces divers éléments qui, en fin de compte, déterminera l'approche générale que vous devrez adopter pour la préparation de votre plan d'action et, finalement, l'ensemble du programme de participation du public.

CARACTÉRISTIQUES DES QUESTIONS RELATIVES AU PROJET OU AUX POLITIQUES ÉTABLIES

Il est nécessaire d'examiner les questions relatives à un projet ou aux politiques en tenant compte de plusieurs éléments :

La complexité technique : Plus un projet s'annonce complexe du point de vue technique, plus il faudra fournir d'explications aux publics intéressés pour qu'ils puissent comprendre quelles questions sont de première importance. Ces explications devront être présentées par écrit pour permettre à tous de bien en comprendre le sens.

PHASE 2, ÉTAPE 3

Étude de cas : Centre de traitement des déchets de Swan Hills

Les gens réactionnaires peuvent devenir des collaborateurs positifs s'ils sentent qu'ils font partie du processus.

Étendue géographique : On devra peut-être avoir recours à des approches et des méthodes différentes en fonction de l'étendue de la région géographique. Une région urbaine à haute densité de population devra peut-être être traitée différemment d'une vaste région rurale, même si leurs populations respectives sont égales.

Champ d'intérêt : Certains problèmes revêtent peut-être de l'intérêt seulement pour un groupe d'usagers ou pour des experts techniques, alors que d'autres problèmes soulèvent l'intérêt d'un public plus vaste. Il faudra utiliser des techniques adéquates pour atteindre ces divers publics. Bien comprendre ces publics est la clé de ce processus.

Notion du risque : La notion du risque présenté par un projet varie parfois d'un public à l'autre et entre ceux-ci et l'organisme. Il est donc possible qu'il faille utiliser des méthodes différentes pour des groupes différents, susceptibles d'être affectés.

Le processus de participation du public dans le cas du Centre de traitement des déchets de Swan Hills illustre bien à quel point un processus peut être influencé par la nature particulièrement délicate d'un projet. Dès le début du processus, on avait déterminé que l'acceptabilité de l'emplacement de l'installation était un objectif d'importance cruciale, en fait aussi importante que les critères techniques. Ce facteur décisif a influencé les étapes suivantes y compris l'emphase mise sur la franchise de l'information, et la décision de ne prendre en considération que les collectivités qui manifesteraient de l'intérêt pour le projet éventuel après avoir reçu de l'information au sujet de celui-ci.

ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DU OU DES PUBLICS

Le responsable du programme de participation du public doit examiner le type de public auquel on demande de participer :

Public informé/non informé : Le degré et l'exactitude de l'information que l'on communique au public avant de proposer un projet peuvent avoir un impact à la fois sur la demande d'information et sur les méthodes à utiliser pour augmenter la crédibilité des renseignements aux yeux du public.

Public hostile/apathique : L'hostilité ou l'apathie peuvent être des réactions soit au problème en cause, soit à l'organisme même et à ses antécédents en matière de relations publiques. Si l'on rencontre de l'hostilité, les méthodes de participation choisies devront permettre de balayer celle-ci avant de pouvoir entreprendre quelque travail constructif que ce soit. Par contre, si le public manifeste de l'apathie, il faudra lui fournir suffisamment d'information pour lui permettre de décider de participer ou non.

Public divisé/solidaire : Quand le public est solidaire face à une question, l'organisme sait à quoi s'en tenir et peut travailler à une solution puisqu'il connaît les éléments en cause. Il est plus ardu de communiquer avec un public divisé, car il peut être partagé pour de nombreuses questions, pas seulement celles qui concernent le projet en cause. Il peut s'avérer impossible de faire travailler ces gens ensemble même s'ils finissent par s'entendre au sujet des points importants du projet.

Intérêts locaux, provinciaux ou nationaux : Selon que les publics sont d'origine locale ou régionale, ou qu'ils sont des organisations provinciales ou nationales, il faudra adapter les conditions du processus de consultation en conséquence. Lorsque des groupes d'intérêts nationaux viennent se mêler de problèmes locaux ou régionaux, une vive hostilité peut naître entre ces «publics» lorsque les divergences de vues font leur apparition.

Antécédents en matière de participation du public dans la région : Si le public de la région a en mémoire une expérience de participation fructueuse, il est beaucoup plus facile de collaborer de nouveau avec les groupes d'intérêts. Si, par contre, des expériences précédentes ont été désastreuses, il faudra beaucoup de temps, d'explications et d'efforts pour réussir à travailler avec un public sceptique.

Maturité du conflit : Il est probablement plus facile de traiter ou de résoudre des problèmes aussitôt qu'ils apparaissent que lorsqu'ils auront évolué ou atteint ce stade où personne n'est prêt à abandonner une position prise. Il vaut mieux déterminer les problèmes le plus tôt possible, alors que les publics sont encore prêts à envisager des

PHASE 2, ÉTAPE 3

Parfois, les gens sont en extase devant la technique de participation du public, fascinés par une technique particulière ou par l'utilisation d'une technique informatique sophistiquée. Il n'existe toutefois pas de substitut à un programme qui est approprié au problème en cause, au public et à l'organisme. Davantage n'est pas nécessairement synonyme de meilleur, à moins que certaines circonstances tout à fait particulières l'exigent. ***Le défi est de réaliser un programme qui réponde précisément aux besoins de la situation****, et non pas d'imposer une méthode prédéterminée qui a pu être sensationnelle dans un autre cas mais n'a aucun sens dans la situation particulière du moment.*

solutions de rechange. Dans l'Annexe A on examine la détermination et le traitement des problèmes.

L'une des méthodes d'analyse des divers publics est appelée «Détermination des aires d'influence». Cette méthode est décrite dans le Volume 3, Méthodes de participation du public : un recueil des idées et des techniques.

CARACTÉRISTIQUES DES AUTRES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Les organismes fédéraux et leur clientèle : Les autres publics peuvent comprendre d'autres organismes fédéraux affiliés ou concurrents. On oublie souvent que ces organismes peuvent amener leur clientèle et constituer un groupe bien plus important que prévu à l'origine. Cette clientèle doit être reconnue et être inclue dans la participation.

Homologues provinciaux et territoriaux : Les autres publics peuvent également comprendre tout organisme provincial ou territorial au sein duquel le ministère fédéral est susceptible d'organiser un programme de participation du public. Il est possible que ces organismes provinciaux ou territoriaux amènent aussi leur clientèle.

Délégation des responsabilités : Actuellement, le gouvernement fédéral délègue de nombreuses responsabilités aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'à des organisations autochtones un peu partout au Canada. La situation actuelle est fluide et il est essentiel que quiconque prépare un programme de participation du public concernant ces juridictions soit conscient de ces délégations de pouvoir et en tienne compte dans la préparation du programme.

Gouvernement local/gouvernement autochtone : Le rôle des gouvernements locaux et des gouvernements autochtones en tant que publics clés devient de plus en plus important au Canada. On ne peut pas présumer que ces gouvernements auront la même opinion au sujet d'un problème. Il faudra donc que le plan de participation du public tienne adéquatement compte des besoins de ces gouvernements locaux et autochtones.

Activités simultanées : On devra garder à l'esprit qu'un organisme n'est jamais seul à agir où que ce soit. Celui qui prépare un programme de participation du public doit connaître les activités des autres organismes (ou des autres directions de leur organisme) dans la région.

CARACTÉRISTIQUES DE LA DÉCISION

Le type de décision à prendre aura une influence sur le programme de participation ainsi que sur les méthodes choisies. Au nombre des types de décision à envisager, mentionnons :

- Une décision de politique, affectant à grande échelle les procédures de fonctionnement de l'organisme.
- Une décision de réglementation, affectant aussi les procédures de fonctionnement de l'organisme, mais à plus petite échelle.
- Une décision sur les lieux, relative à un problème particulier, pertinente seulement pour une situation donnée sur les lieux.

Dernières remarques des praticiens...

- Prenez le temps de faire un plan préliminaire du programme de participation du public et d'analyser les caractéristiques particulières du problème qui affecteront le choix de l'approche et des méthodes appropriées.
- Assurez-vous de concevoir un programme qui réponde parfaitement aux besoins particuliers de la situation plutôt que d'imposer une méthode prédéterminée qui peut avoir réussi parfaitement dans un autre cas mais n'a aucun sens dans le cas particulier qui vous occupe.

CHAPITRE VI

DÉTERMINER LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Le présent chapitre couvre la quatrième étape de l'organisation initiale : déterminer les objectifs.

À ce stade, l'administrateur a déjà :

- fait une étude préliminaire de «reconnaissance» pour évaluer le degré d'intérêt du public.
- déterminé et clarifié le processus décisionnel de l'organisme et examiné les occasions propices pour la participation du public.
- identifié «le public» pour le problème en cause.
- examiné le problème en fonction d'un certain nombre de caractéristiques de la situation particulière.

L'information recueillie au cours de ces étapes permettra à l'administrateur de déterminer les objectifs du programme de participation du public. À ce stade l'administrateur doit déterminer exactement les raisons qui l'incitent à faire appel à la participation du public, le rôle du public et les objectifs qu'il espère atteindre grâce à la participation du public.

Déterminer les objectifs est d'une importance capitale. La nature des objectifs affectera la nature du programme même et le degré de participation du public. Les objectifs varieront peut-être d'un stade à l'autre, selon les exigences que l'administrateur veut ou doit satisfaire aux divers stades du projet.

QUAND LA PARTICIPATION DU PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE?

De nombreuses tentatives faites pour déterminer à quel moment la participation du public est nécessaire convergent vers l'importance relative de la décision ou l'ampleur de la controverse. La difficulté, lorsqu'on utilise un critère tel que «l'importance», est que celle-ci dépend de la personne qui la considère. Un problème relativement négligeable aux yeux d'un organisme peut être très important pour un groupe d'intérêt ou un groupe d'usagers. Et au moment où le problème devient sujet à controverse on

peut avoir perdu l'occasion d'empêcher la polarisation. Une approche plus utile est de considérer d'abord quelles décisions sont «politiques» et quelles décisions sont «techniques».

De nombreux problèmes considérés comme techniques par les cadres d'exécution ont trait en réalité à d'importantes hypothèses en matière d'équité, de répartition des richesses, de niveaux acceptables de sécurité et de protection de l'environnement. Le public, pour sa part, considère ces aspects comme hautement politiques.

Directives : Quand la participation du public est-elle nécessaire?

Quatre règles de base peuvent servir à déterminer à quel moment la participation du public est nécessaire :

- **La participation du public est nécessaire lorsqu'on désire obtenir le support actif du public en faveur d'une activité ou d'une décision.** Chaque fois qu'un organisme a besoin du support actif du public et non d'un accord passif, il doit recourir à la participation du public. Celle-ci est un moyen de mettre les groupes et les particuliers dans le coup pour la décision et de les entraîner à supporter activement la réalisation de celle-ci. Bien que la participation du public ne soit pas une garantie de support d'une décision, il est peu probable d'obtenir un appui pour une décision ou une activité sujette à controverses si l'on ne recourt pas à la participation du public.

- **La participation du public est nécessaire chaque fois qu'un public clé estime qu'il a beaucoup à perdre ou à gagner en conséquence d'une décision.** Le mot clé de cette directive, c'est «estime». Tous les problèmes relatifs à la santé et la sécurité dans le cas de déchets toxiques, d'émanations acides ou d'énergie nucléaire revêtent une importance majeure aux yeux du public même si l'organisme, pour sa part, considère que les probabilités d'un risque sont minimes.

- **La participation du public est nécessaire lorsque la décision affectera considérablement les intérêts économiques, sociaux ou politiques de certaines**

personnes ou de certains groupes plus que ceux d'autres. Au-delà des bénéfices ou des coûts éventuels, il y a la question de la répartition équitable de ceux-ci. Les décisions les plus controversées découlent d'une répartition inéquitable des bénéfices et des coûts entre des groupes affectés.

- **La participation du public est nécessaire lorsqu'une décision affectera considérablement une question déjà controversée dans la collectivité.** Les sociologues parlent de «clivage des opinions» dans une collectivité lorsque des problèmes sont pour elle source de divisions et la cause d'une concurrence politique continuelle. On pensera, par exemple, aux commerçants installés au centre-ville par rapport à ceux installés en banlieue, aux «anciens» d'un quartier face aux nouveau-venus, aux groupes partisans d'une croissance sans frein vis-à-vis de ceux qui sont partisans d'une croissance contrôlée. La participation du public est particulièrement nécessaire dans les cas où la décision d'un organisme serait susceptible de renforcer la position de l'un des groupes dans un conflit de ce genre.

La nature du programme de participation du public dépend donc d'éléments tels que : le genre de projet, le niveau d'intérêt du public, ainsi que toute contrainte imposée à l'organisme.

Par exemple, dans le cas d'un projet de nature très délicate, tel qu'une centrale nucléaire ou une usine de traitement des déchets dangereux, on peut s'attendre à ce que le public exige qu'on l'écoute. Il est primordial que l'organisme présente les objectifs du projet de façon claire et franche et qu'il évite d'éveiller des espoirs irréalistes. Simultanément, il importe de donner au public l'occasion de faire entendre ses idées et d'en prendre note sérieusement.

Dans d'autres cas, l'intérêt public sera limité à quelques groupes d'intérêts et quelques

PHASE 2, ÉTAPE 4

Fixez des objectifs réalistes pour le processus de participation du public, et acceptez que les résultats aient des limites. Déterminez les contraintes juridiques et budgétaires et les questions pour lesquelles la décision doit être prise au niveau politique. Indiquez approximativement le temps nécessaire pour obtenir des résultats. Assurez-vous que les espoirs des gens soient inclus dans le mandat lorsque le groupe de travail définit les objectifs.

particuliers. Dans ces cas, il faudra centrer le programme de participation du public principalement sur ces groupes, mais tout en sondant régulièrement l'opinion du public en général.

Pour certains projets, les solutions qui s'offrent à l'organisme sont très limitées par des lois et des règlements en vigueur. Dans une telle situation, il peut être préférable que l'organisme assume les conséquences politiques et publiques d'une décision prise unilatéralement, plutôt que de voir le personnel ou les groupes publics perdre temps et énergie dans la préparation d'un programme de participation qui ne serait de toute façon pas utilisé. Il n'en reste pas moins que pour l'ensemble, l'organisme devrait consulter le public même si la décision finale ne peut être modifiée.

La participation du public peut concerner des problèmes tels que l'atténuation d'impacts environnementaux ou sociaux d'une activité ou le genre de programme de sécurité d'une installation sans pour cela nécessairement s'occuper de la question fondamentale de savoir si l'activité devrait ou non être entreprise.

En conclusion, on peut dire que la participation du public sera profitable à presque tous les processus décisionnels et à toutes les étapes de la planification et de la réalisation d'un projet. Le but principal de ce manuel est d'encourager un accroissement de l'utilisation de la participation du public dès les premières étapes de la planification d'un projet.

BUTS DU PROCESSUS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Après avoir déterminé que la participation du public est nécessaire, l'administrateur du projet ou le cadre d'exécution devra définir en termes clairs les grands objectifs du programme. Ces objectifs peuvent comprendre :

- la mise à contribution des compétences générales ou techniques des habitants de la région;
- la mise à profit de l'expérience et du savoir-faire du public pour trouver des solutions innovatrices aux problèmes;
- la réduction des coûts et des retards résultant de la non-participation du public;

- donner l'occasion au public d'être écouté avant la prise de décision;
- donner au public la possibilité d'influencer la décision;
- permettre au public de bien s'informer au sujet d'une décision; et
- accéder aux données relatives à l'endroit visé (par exemple, recueillir des renseignements concernant le profil démographique et les opinions des habitants).

DÉTERMINATION D'OBJECTIFS PRÉCIS POUR CHACUNE DES ÉTAPES DU PROCESSUS

La préparation d'un programme de participation du public nécessite une planification réfléchie. Il est possible de guider les administrateurs de projets dans ce travail de planification, mais il est impossible de leur donner des recettes simplifiées pour le choix de la méthode convenant à chaque situation. Les étapes esquissées dans les chapitres précédents ont donné à l'administrateur de projet l'information nécessaire pour déterminer des objectifs pour chaque étape du processus.

Le lecteur trouvera à la figure 4 un exemple théorique d'objectifs par étape. Dans la réalité, les objectifs seraient détaillés et relatifs à la question en cause. La préparation de ces objectifs aidera l'administrateur à déterminer les besoins en matière d'échange d'informations (Voir Chapitre VII) et, finalement, à choisir les méthodes de participation du public (Voir Volume 3).

PHASE 2, ÉTAPE 4

Vous ne pouvez faire un choix éclairé concernant les méthodes de participation du public à utiliser avant d'avoir une idée précise de ce que vous voulez accomplir lors de chaque étape du processus décisionnel. Souvenez-vous que ce que vous attendez du public change d'une étape à l'autre. Lorsque vous déterminez l'importance d'un problème, vous désirez recueillir et mettre à la disposition du public des renseignements différents de ceux que vous désirez lorsque vous évaluez des solutions de rechange.

Figure 4

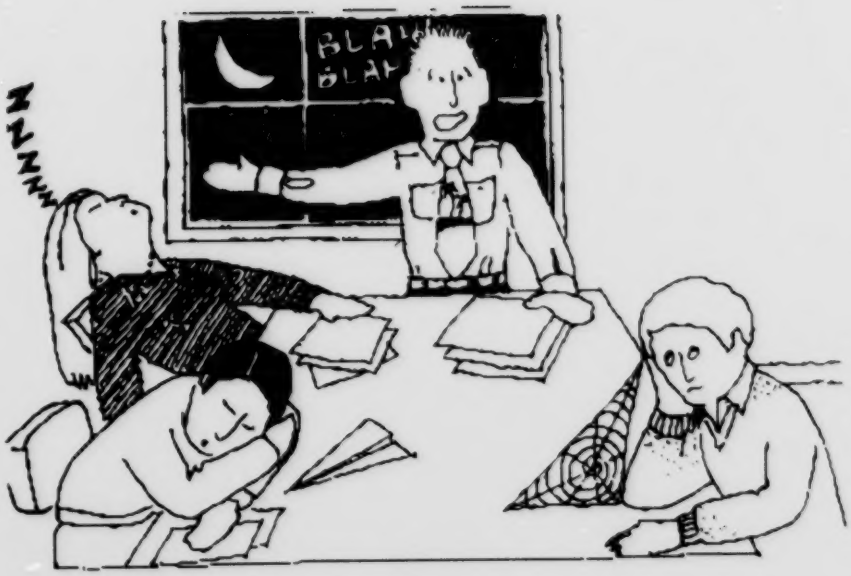
Détermination des objectifs

Étape	Objectifs
Identification des problèmes – évaluer l'opinion publique	Comprendre parfaitement le point de vue de tous les intéressés importants au sujet des problèmes. Évaluer le niveau d'intérêt du public à participer à d'autres activités éventuelles relatives aux problèmes.
Détermination détaillée des impacts	Entreprendre une étude de détermination de l'importance des impacts.
Évaluation des impacts	Se faire une idée exacte du point de vue du public au sujet des impacts. Déterminer la valeur relative que les divers groupes d'intérêts attribuent au projet, ainsi que les raisons de leur évaluation. Se faire une idée exacte des mesures d'atténuation considérées par le public.
Prise de décision	Prendre une décision viable à la fois sur les plans technique, économique et social, et acceptable du point de vue politique.
Prise de décision après approbation	Prévoir les conditions nécessaires pour assurer la participation du public après la prise de décision.

Dernières remarques des praticiens...

- Déterminez clairement ce que vous désirez accomplir par votre programme de participation du public.
- Rappelez-vous l'importance d'avoir la participation du public au plus tôt.
- Soyez certains d'établir des objectifs pour chaque étape du programme de participation du public.

L'une des raisons qui devraient vous inciter à être très clairs au sujet de ce que vous voulez est que le public est souvent très obligeant et vous donnera très exactement ce que vous demandez. Posez une question stupide et vous aurez une réponse qui risque fort d'être inutile. Mais ce ne sera pas la faute du public...



Ne laissez pas quelqu'un monopoliser la réunion, ni le décideur prendre le contrôle absolu de la séance.

CHAPITRE VII

DÉTERMINER LES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE D'INFORMATION

PHASE 2, ÉTAPE 5

Ce que j'ai appris par le programme d'information du gouvernement c'est que les déchets spéciaux ne sont pas aussi dangereux que le public le pense. La façon dont je vois la chose c'est que plus vous apprenez, moins le sujet vous effraie.

Dans ce chapitre on décrit la dernière étape de la phase 2 de «l'organisation initiale» qui consiste à établir l'ensemble des données d'information dont doivent disposer l'organisme responsable et le public.

Pour que le public puisse participer valablement, il doit être informé convenablement. Il s'ensuit que l'information est un élément excessivement important pour tout programme de participation du public. Mais un tel programme ne s'arrête pas à l'information donnée au public; dans un programme de participation il faut une communication réciproque et non une information à sens unique vers le public.

ÉCHANGE D'INFORMATION ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

La quatrième étape nous a permis de voir clairement ce qu'il faut faire avec le public lors de chaque étape du processus décisionnel. La cinquième étape consiste à déterminer le genre d'information à obtenir du public, et de donner des directives pour la diffusion d'information dans le public.

Un moyen pratique de s'acquitter de cette tâche efficacement est de préparer une série de tableaux à raison d'un tableau pour chaque élément de l'étape. Chaque tableau doit esquisser :

- l'étape pertinente du processus décisionnel (voir chapitre III);
- les divers publics qui devraient participer à cette étape (voir chapitre IV);
- toutes circonstances particulières (voir chapitre V);
- les objectifs du programme de participation du public (voir chapitre VI).

Une fois achevé le plan d'action pour la participation du public (voir chapitre VIII), chaque tableau pourra être étendu pour comprendre les méthodes choisies pour une situation donnée. La figure 5 comprend une série de tableaux concernant un processus décisionnel théorique, qui illustre comment le choix des objectifs influence

l'échange d'information. Dans cet exemple chaque étape du processus a sa propre série d'objectifs de participation du public, son propre échange d'information et, enfin, sa propre série de méthodes. Dans ce manuel nous utilisons des termes généraux; cependant, dans les situations réelles, il faudra donner une description plus détaillée et plus précise de l'échange d'information. Un certain nombre d'études de cas entreprises par Environnement Canada, Parcs, examinées dans le cadre de ce manuel, illustrent bien le recours à des méthodes différentes à diverses étapes du processus compte tenu des objectifs de chaque étape, et de l'information qui doit être échangée. Par exemple, le processus de planification tant dans le cas du parc national de la péninsule de Bruce que du parc-réserve national de l'Archipel Mingan, combinait plusieurs méthodes, dont :

- des pochettes d'information
- des réunions d'information
- des jours d'accueil
- des bulletins
- des contacts directs avec les habitants
- la création de comités pour l'examen d'événements particuliers.

Figure 5
Détailler l'échange d'information pour chaque étape d'un processus décisionnel théorique

ÉTAPE 1
DÉTERMINER LE PROBLÈME/ÉVALUER L'INTÉRÊT DU PUBLIC

Objectifs de la participation du public :

1. Comprendre parfaitement le point de vue de tous les intéressés importants au sujet du problème.

2. Évaluer le niveau d'intérêt à participer à d'autres activités éventuelles relatives au problème.

Information à destination du public :

La nature de l'étude et du processus décisionnel.
Ce que l'organisme sait déjà au sujet du problème.
Le genre d'activités possibles dans le cadre de la participation du public.
Les problèmes qui seront vraisemblablement présentés.

Information à recueillir auprès du public :

Comment les différents groupes considèrent le problème.
Comment le problème les affecte.
L'intensité des impacts.
Les publics que ce problème intéresse ou affecte.
Quels publics veulent participer.
À quel point les groupes veulent participer.
Quelles sont les méthodes les plus acceptables ou les plus appropriées.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

PHASE 2, ÉTAPE 5

Avoir une idée claire de l'information que vous devez obtenir du public fait progresser les objectifs du programme de participation d'un pas. Vous devez être très précis au sujet de l'information précise qui vous est nécessaire. Ceci vous dira qui peut vous fournir cette information. Certaines informations ne pourront provenir que des administrations locales (réglementation concernant le zonage ou la planification, par exemple), alors que les informations concernant les valeurs attribuées par le public devraient provenir de toutes les couches de la population.

PHASE 2, ÉTAPE 5

Figure 5
(Suite)

ÉTAPE 2
EXAMEN DÉTAILLÉ DES IMPACTS

Objectifs de la participation du public :

1. Dresser la liste des impacts importants.

Information à destination du public :

Résumé du problème, tel qu'il est défini à l'étape 1.
Éventail des impacts connus par l'organisme.
Éléments généralement considérés à l'étape de l'analyse.

Information à recueillir auprès du public :

Autres impacts connus du public.
Autres éléments qui, de l'avis du public, devraient être considérés dans l'analyse.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

Figure 5
(Suite)

ÉTAPE 3
ÉVALUATION DES IMPACTS

Objectifs de la participation du public :

1. Se faire une idée exacte du point de vue du public au sujet des impacts.

2. Déterminer la valeur relative que les divers groupes d'intérêts attribuent au projet ainsi que les raisons de cette évaluation.

3. Se faire une idée exacte des mesures d'atténuations considérées par le public.

Information à destination du public :

Éléments et méthodes utilisés pour l'évaluation du projet, y compris tout facteur de pondération.
Description de l'évaluation finale et du processus décisionnel.

Information à recueillir auprès du public :

Autres impacts, y compris l'importance de ces impacts.
Autres éléments à analyser.
Méthodes d'évaluation suggérées.
Ce que les divers publics aiment et n'aiment pas concernant le projet.
Modifications que l'on peut apporter au projet pour le rendre acceptable.
Classement par ordre des solutions de rechange.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

PHASE 2, ÉTAPE 5

Lorsque vous fournissez des renseignements au public, il ne suffit pas de présenter aux gens une pile de documents et de leur dire : « Voilà l'information... à vous de réagir! » L'information doit être présentée sous une forme assimilable. Si, par exemple, vous animez une réunion d'étude dont l'objet est d'évaluer diverses solutions, le défi sera de présenter de façon succincte et précise l'information relative aux solutions, tout en fournissant suffisamment de renseignements pour que les participants puissent formuler une opinion valable.

PHASE 2, ÉTAPE 5

Ne pensez pas que votre travail est terminé dès que vous avez achevé la rédaction de votre texte relatif à «tout ce que tout le monde veut savoir au sujet du projet». Maintenant vous devez rendre cette information utilisable.

Figure 5
(Suite)

ÉTAPE 4
PRISE DE DÉCISION

Objectifs de la participation du public :

Prendre une décision qui soit viable à la fois sur les plans technique, économique et social et acceptable du point de vue politique.

Information à destination du public :

Recommandation proposée pour le projet.
Raisons du choix/éléments ayant servi à la prise de décision.
Processus menant à la décision finale.
Décision finale.
Raisons de la décision.

Information à recueillir auprès du public :

Réactions à la recommandation formulée.
Modifications qui pourraient rendre la décision plus acceptable.
Étapes recommandées pour la réalisation.

Circonstances particulières :

Méthodes de participation du public :

Un praticien parle...

N'oubliez jamais la règle des «graphiques d'une valeur de 10 000 $». Si vous allez à une réunion pour exposer l'activité projetée, illustrée à grand renfort de magnifiques cartes et graphiques, et que vous annoncez à votre auditoire que vous êtes ouvert à d'autres solutions, il ne vous croira pas. Le public est assez intelligent pour comprendre qu'un organisme qui a dépensé 10 000 $ en graphiques et cartes pour «vendre» son projet n'a pas l'intention de le modifier. Si vous y allez avec quelque chose qui soit susceptible d'être considéré comme préliminaire, il vaut mieux que cela ait l'air d'être préliminaire. Des dessins proprement faits ou des esquisses sur un tableau à feuilles mobiles auront plus de chances de réussite que des présentations graphiques de luxe. Ou encore amenez-vous avec suffisamment de cartes pour que le public puisse les couvrir de leurs solutions de rechange. C'est le genre de petites choses qui diront au public votre réelle intention.

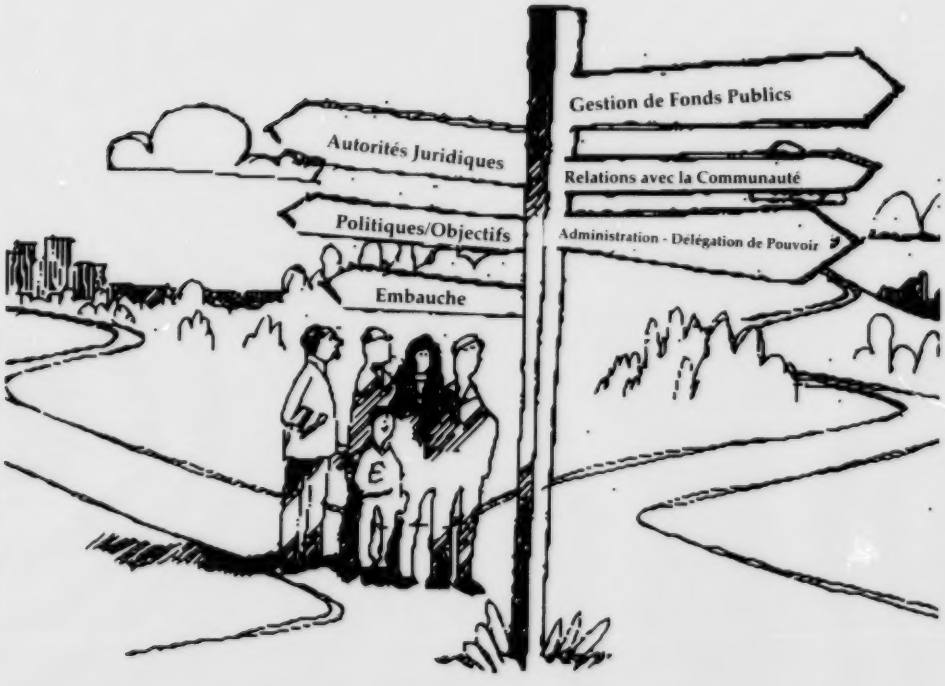
PARTICIPATION DU PUBLIC ET SERVICE TRADITIONNEL DE RELATIONS PUBLIQUES

Pour que la participation du public soit crédible, il faut être objectif et résolu à tenir compte de tous les points de vue. On a toujours considéré que le service des relations publiques d'un organisme pouvait manquer d'objectivité afin de présenter l'organisme sous un jour favorable.

Un document qui permet au public de penser que l'organisme a une position préconçue, ou qu'il n'est pas prêt à écouter la critique ou encore à considérer d'autres solutions, minera sérieusement les efforts déployés en vue de la participation du public. Tous les documents utilisés dans un programme de participation du public doivent être conçus non pas pour convaincre le public du bien-fondé de l'avis de l'organisme, mais bien pour l'informer adéquatement et lui permettre ainsi de participer efficacement. Des directives traitant des relations avec les médias sortent du cadre de ce manuel; il existe d'autres publications traitant des programmes relatifs aux affaires publiques ou aux relations avec la presse.

Dernières remarques des praticiens...

- Pour que le public puisse participer efficacement il faut l'informer adéquatement.
- Réfléchissez aux genres de renseignements que vous désirez obtenir du public et que vous désirez lui fournir lors de chaque étape du processus.
- Préparez-vous à être injustement critiqués; planifiez vos programmes d'information aussi bien que vous le vouliez, les gens se plaindront de la qualité, de la quantité, de la pertinence et de la distribution des renseignements.



CHAPITRE VIII

PRÉPARATION D'UN PLAN D'ACTION POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Le présent chapitre traite de la troisième phase du processus de préparation de la participation du public : la préparation d'un plan d'action pour la participation du public.

Il est essentiel d'avoir en main un plan d'action avant d'entreprendre un programme de participation du public, même lorsqu'il s'agit de petits projets, la participation du public n'est pas officiellement requise.

L'expérience montre que la préparation d'un plan d'action est un pas essentiel pour le succès d'un programme de participation du public. La participation du public est une activité professionnelle et exige le même genre de préparation et d'analyse prudentes que toute autre activité professionnelle comparable.

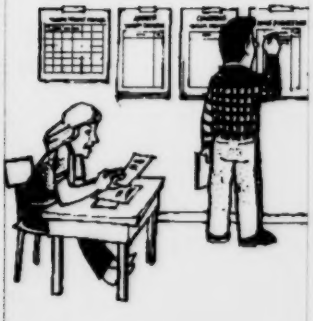
PRÉPARATION D'UN PLAN D'ACTION POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

En règle générale, on n'élabore pas de plan d'action précis avant d'avoir entrepris certaines consultations préliminaires (phase 1) et d'avoir suivi les étapes d'analyse de la phase précédant la planification (phase 2). Dans la figure 6 on passe en revue les diverses phases du processus de planification qui ont été présentées dans ce manuel.

Dans les chapitres II à VII, on vous a menés à travers l'analyse nécessaire pour la préparation d'un plan. Au chapitre III, nous avons montré l'importance de bien déterminer le processus décisionnel. Au chapitre IV, nous avons présenté les méthodes permettant de déterminer le ou les publics concernés. Dans le chapitre V, on explique comment déterminer les éléments particuliers d'une situation qui influencent le choix des objectifs. Dans le chapitre VI, on traite du processus à suivre pour déterminer les objectifs du programme de participation du public, et ce pour chaque étape du processus.

Enfin, le chapitre VII est consacré aux moyens de déterminer l'échange d'information qui sera nécessaire entre votre organisme et le public.

PHASE 3



Maintenant on vous demande de vous servir de tous ces éléments pour préparer votre plan d'action. La section qui suit esquisse et examine les éléments clés de ce plan qui est résumé dans la figure 7.

ÉLÉMENTS CLÉS DU PLAN D'ACTION POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

a) Consultation informelle :
La description des consultations préliminaires prouve que l'on a déjà consulté les principaux groupes d'intérêts et rend crédible la description des problèmes, des publics intéressés et l'évaluation du degré d'intérêt.

b) Description des problèmes :
Cette description permet à la direction, ou aux groupes publics qui examinent le document, d'évaluer l'intérêt probable des divers publics et la pertinence du plan d'action proposé. Cela éveille aussi l'attention de la direction au sujet de problèmes imminents pouvant susciter la controverse.

c) Degré d'intérêt :
Il s'agit ici de l'évaluation, par l'équipe, du degré de controverse probable suscitée par les problèmes, et de la justification du degré de participation du public prévu dans le plan d'action.

d) Publics intéressés :
Identifier les publics intéressés et donner les raisons suscitant cet intérêt permet aux personnes qui examinent le plan de se faire une idée du degré de controverse que le problème suscitera et de la pertinence du plan d'action proposé.

e) Processus décisionnel :
Le processus décisionnel est le cadre dans lequel les activités de participation du public doivent être intégrées. Si le processus décisionnel d'un organisme n'est pas clairement défini, le fait de devoir préparer un plan d'action pour la participation du public peut entraîner la clarification de ce processus.

f) Objectifs :
Il est essentiel d'exposer clairement les objectifs visés si l'on veut que les résultats escomptés soient bien compris. Il faut obtenir l'accord de tous, personnes ou groupes, au sujet de ces objectifs sans quoi on réalisera plus tard qu'il est fort aisé d'avoir des malentendus ou des controverses interminables au sujet du choix des méthodes. Clairement énoncés, les objectifs sont la base de la vérification et de l'évaluation.

Figure 6
Préparation d'un plan d'action pour la participation du public

Phase 1 : Investigation préliminaire

- Consultation informelle
- Déterminer les problèmes importants
- Évaluer le degré d'intérêt du public
- Déterminer les personnes et les organisations clés

Phase 2 : Organisation initiale

- Tableau illustrant le processus décisionnel
- Déterminer les publics
- Déterminer les éléments particuliers de la situation
- Déterminer les objectifs du programme de participation du public
- Déterminer les exigences en matière d'échange d'information

Phase 3 : Préparation d'un plan d'action

- Choix des méthodes
- Établir des communications au sein de l'organisme
- Affecter les ressources
- Établir un calendrier et répartir les tâches

Phase 4 : Exécution du plan et évaluation des résultats

- Exécution
- Contrôle de la participation du public
- Évaluation des résultats

Phase 5 : Plan de participation du public après la prise de décision

- Établir les exigences relatives au processus de participation après la prise de décision
- Exécution selon la nécessité

PHASE 3

Utilisez diverses méthodes pour atteindre divers types de personnes.

Figure 7
Table des matières type d'un plan d'action pour la participation du public

1. **Introduction, description du projet**

2. **Résumé de la phase 1 : Investigation préliminaire**

   - processus de consultation informelle utilisé
   - problèmes importants déterminés
   - évaluation du degré d'intérêt
   - personnes et organisations clés

3. **Résumé de la phase 2 : Organisation initiale**

   - tableau du processus décisionnel
   - publics identifiés
   - description de la situation
   - objectifs de la participation du public
   - exigences en matière d'échange d'information

4. **Phase 3 : Plan d'action**

   - sélection des méthodes à utiliser
   - établir des communications au sein de l'organisme
   - budget et dotation en personnel
   - calendrier de travail, tâches et dates limites

5. **Phase 4 : Exécution du plan**

   - satisfaire à toutes les exigences pour l'exécution et procéder à une évaluation

6. **Phase 5 : Participation du public après la prise de décision**

   - satisfaire à toutes les exigences relatives à la participation après la prise de décision

g) Séquence des activités :
C'est le coeur du plan d'action. La séquence des activités devrait comprendre toutes les activités connexes, telles la préparation de rapports d'information du public ou autres publications, de communiqués ou autres activités relatives aux médias, de réunions préparatoires, de séances de travail préliminaires à une présentation, et de divers moyens d'assurer que le personnel de l'organisme soit bien informé. Étant donné que le plan d'action requiert la coordination entre les divers groupes de l'organisme, établir les responsabilités et les dates limites permet de déterminer les délais d'exécution et les besoins de ressources pour ces groupes.

h) Budget et dotation en personnel :
Normalement, l'évaluation des ressources humaines et budgétaires nécessaires ne fera l'objet que d'un examen interne. La préparation du budget et de l'affectation de personnel permettent à la direction de contrôler la situation et font la preuve du degré d'engagement des autres services de l'organisme à appuyer le programme.

i) Examen par le public :
On recommande de faire en sorte que les publics les plus susceptibles de participer puissent examiner les plans d'action. Si ces derniers considèrent que le plan est adéquat et équitable, et que les activités prévues sont clairement présentées, la décision finale,

Un praticien parle...

La plupart du temps, les gens veulent rester à l'écart des programmes de participation du public. Mais aussitôt que tous pensent que cela va vraiment arriver, alors vous constatez tout à coup que toutes sortes de guérillas prennent naissance. L'administrateur de projet considère que c'est lui qui doit être le responsable, l'agent d'information est d'avis que ce rôle est le sien, l'administrateur local pense que cela lui incombe, les gens en charge des relations gouvernementales estiment que cela leur revient.

Au début, j'insistais sur l'importance des programmes de participation du public uniquement pour nous forcer à bien analyser la situation; mais j'ai découvert plus tard que c'est le meilleur moyen de mettre fin à ces guérillas. Maintenant, ce n'est plus un service donné qui est responsable mais c'est «le plan» et l'agent d'information, l'admi-nistrateur local et la responsable des relations gouvernementales savent tous ce que l'on attend d'eux. À l'origine, les plans de participation étaient un moyen d'améliorer la communication avec le public, mais il se pourrait bien qu'ils soient tout aussi importants pour amener les gens de l'organisme à se parler.

PHASE 3

Étude de cas :
Puits de gaz acide de la Canadian Superior Oil

Assurez-vous de prévoir des points de vérification où vous vous arrêterez pour réévaluer la pertinence de votre programme en fonction des réactions du public. Ne pensez pas que cela signifiera toujours une extension de votre programme. Il vous arrivera souvent de constater que des problèmes qui vous semblaient sujets à controverse ne justifient pas le niveau de programme prévu.

quelle qu'elle soit, sera acceptée comme justifiée.

j) Évaluation :
Prévoyez des points de vérification, des moments d'arrêt, pour voir si, compte tenu de la réaction du public, votre programme est adéquat.

Cela ne veut pas forcément dire que vous serez contraints d'augmenter votre programme. Si un problème ne suscite pas autant de controverse que prévu, vous pouvez réduire le programme.

Entreprenant un projet à Hinton en Alberta, la Canadian Superior Oil Ltd. avait organisé un plan de participation du public. Il s'agissait d'un projet critique : le forage d'un puits de gaz acide à proximité de la ville. Avant de procéder à quelqu'activité que ce soit dans la communauté, le personnel avait :

- obtenu le plein appui de la direction de l'entreprise;
- reçu des directives claires, établies par la société, concernant le processus de communication, les objectifs du programme de participation et les engagements que l'entreprise pouvait ou ne pouvait pas prendre.
- examiné avec la direction de l'entreprise la nature de toute contrainte imposée au programme de participation; et
- esquissé la marche à suivre et les méthodes à utiliser.

LONGUEUR ET COMPLEXITÉ DES PLANS D'ACTION POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La longueur d'un plan d'action peut aller, selon la complexité du programme, de une à plusieurs pages. Le plan est plus qu'une simple formalité administrative; il doit être un document souple qui serve de cadre pour analyser les exigences d'une situation. Les critères que l'on peut utiliser pour déterminer la pertinence des détails d'un plan d'action pour la participation sont les suivants :

- il doit être suffisamment détaillé pour permettre de préparer une estimation des coûts, du personnel nécessaire et du calendrier de travail;
- il doit permettre à la direction d'évaluer la pertinence des activités prévues en fonction du degré d'intérêt du public; et

- il doit fournir suffisamment de renseignements pour être compris par les intéressés qui l'examinent.

Plus un document répondant à ces exigences est court, meilleur il est.

Les sujets d'analyse abordés dans les chapitres précédents ne seront pas tous intégrés dans le plan d'action. Vous pourriez, par exemple, décider d'exclure la détermination des éléments particuliers ou le détail des exigences relatives à l'échange d'information. Ce genre d'analyse est nécessaire pour la préparation du plan; il n'est cependant pas obligatoire d'y inclure tous les résultats de cette analyse préliminaire. Il vous sera peut-être plus aisé d'indiquer simplement une série de tâches, ainsi que les dates limites et l'attribution des responsabilités. La question clé est : la direction ou le public auront-ils besoin de cette information pour évaluer la pertinence du plan d'action?

ÉNONCÉ DES ACTIVITÉS

Dans le cas d'un projet sujet à controverse, il peut être justifié de préparer une description des activités prévues à chaque étape importante du plan pour la participation du public afin de montrer pourquoi telle méthode ou telle activité est choisie et comment elle correspond aux objectifs du programme. Pour cette description des activités il faut se poser les questions suivantes :

- Quels sont les objectifs précis de l'activité?
- Comment l'activité est-elle conçue pour atteindre ces objectifs?
- Quels sont les publics cibles (préciser)?
- Quels sont les problèmes que l'on s'attend à voir surgir à ce moment?
- À quel degré d'intérêt du public s'attend-on?

À titre d'exemple, la figure 8 illustre un énoncé des activités pour une réunion publique.

L'information donnée est indispensable pour l'examen par la direction, et elle aidera aussi le personnel à penser le plan avec le plus grand soin. Dans le cas de certains projets, cependant, l'énoncé des activités pourrait alourdir inutilement le processus de préparation d'un plan d'action pour la participation du public alors qu'un bref résumé du plan suffirait. Il incombe à l'administrateur du programme de participation de décider s'il faut ou non présenter le plan en détail.

PHASE 3

Tout repose sur le choix du moment.
Vous pouvez préparer le programme le plus raffiné qui soit et qui nécessitera des mois ou des années pour son exécution. Vous pouvez recueillir les renseignements les meilleurs et obtenir la meilleure participation, mais si la décision a été prise plusieurs mois auparavant, quelle sera la valeur de votre programme de participation du public?

Figure 8
Exemple d'un énoncé des activités

Numéro de l'énoncé des activités :
Date prévue de l'activité :

Activité : Réunions publiques à Glenville et Rockford

Objectifs de l'activité :

1. Déterminer les préoccupations que la construction de la centrale énergétique n° 3, prévue pour juin 1983, éveille chez les habitants de Rockford et de Glenville au sujet de la santé, de la sécurité et des inconvénients occasionnés.

2. Déterminer les mesures d'atténuation que la société peut prendre pour donner suite à ces préoccupations.

Comment atteindre les objectifs :

Ces réunions de travail permettront aux habitants de la région de déterminer leurs préoccupations au sujet des impacts de la construction de la centrale énergétique n° 3, qui débutera dans six mois environ. Ces réunions sont patronnées par des organismes paroissiaux des deux villes qui ont fait de la publicité dans les journaux, distribué des circulaires aux parents par l'intermédiaire des écoliers, et organisé une campagne téléphonique pour recruter des participants.

La réunion se déroulera en trois parties. Durant la première partie, les représentants de la société décriront la nature des travaux de construction de la centrale énergétique n° 3 et le calendrier des travaux. Suivra une période de questions et réponses. Après celle-ci l'auditoire sera divisé en petits groupes de travail auxquels on demandera de faire un déballage d'idées au sujet de leurs préoccupations, d'établir une liste de celles-ci et de les mettre par ordre d'importance sur un formulaire personnel.

Le Groupe de travail des citoyens examinera les résultats des réunions de travail et, ensuite, la compagnie travaillera avec le Groupe de travail à la préparation des plans des mesures d'atténuation. Ces plans seront ensuite présentés lors d'une nouvelle série de réunions publiques.

Publics cibles :

Ces réunions s'adressent aux habitants des deux communautés plutôt qu'à des publics régionaux. Elles seront organisées de façon à rejoindre toutes les couches d'habitants plutôt que des groupes d'intérêts organisés.

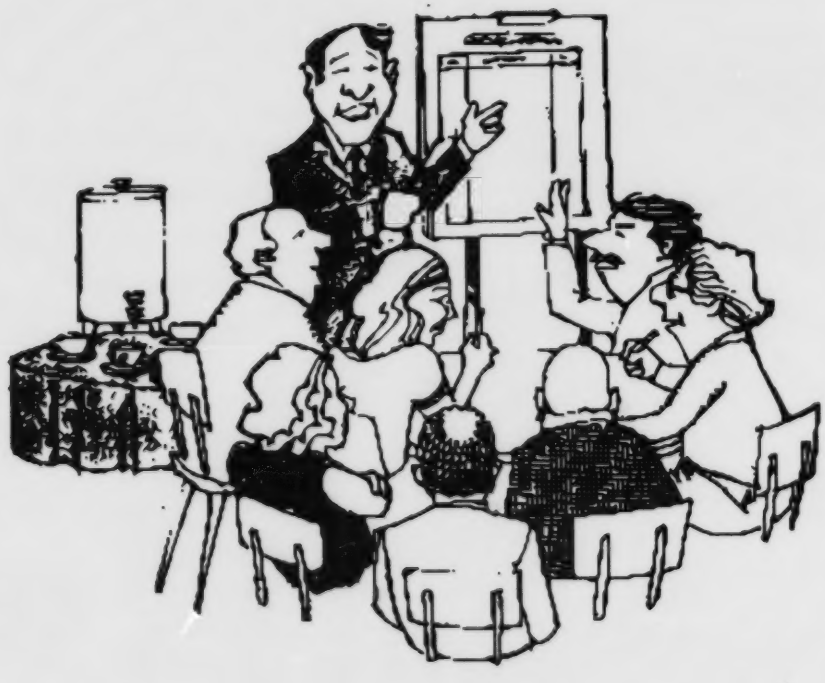
Problèmes auxquels on s'attend :

1. Logement des ouvriers de la construction
2. Encombrement des écoles, des hôpitaux et d'autres services communautaires.
3. Danger que représente la circulation de camions lourds pour les écoliers

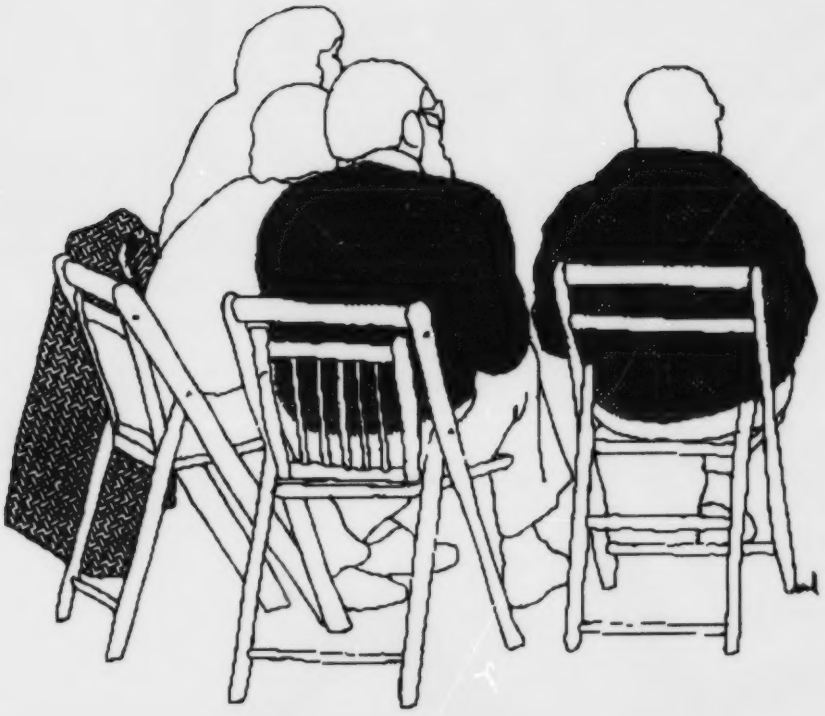
Degré d'intérêt prévu : Très élevé

Derniers commentaires des praticiens...

- Préparez un plan d'action pour la participation du public dans le cadre du processus décisionnel, même si le projet est petit et le mandat n'exige pas la participation du public de façon formelle.
- Le document efficace le plus court est le meilleur.
- Prévoyez des points de vérification auxquels vous vous arrêterez pour évaluer la pertinence de votre programme en fonction de la réaction du public.



PHASE 3



CHAPITRE IX

EXÉCUTION DU PLAN D'ACTION

Ce chapitre est très court parce que nous avons déjà étudié dans ce manuel les problèmes d'exécution pertinents.

Comme mentionné précédemment dans ce manuel, il existe peu de processus décisionnels qui soient aussi directs ou linéaires en pratique que sur papier. Il n'est pas de plan d'action pour la participation du public, particulièrement dans le cas de décisions controversées, qui puisse prévoir exactement toutes les éventualités. Pour cette raison, il est sage de prévoir des points de vérification pour déterminer s'il est nécessaire de revoir le plan. Autre aspect également important, le plan d'action est en quelque sorte un contrat entre le public et les autres services de l'organisme. Si l'on détermine des points de contrôle, la révision des plans de participation est considérée comme une activité planifiée, et non pas comme une mesure arbitraire. Ceux qui désireront apporter des modifications au plan de participation sauront à quel moment intervenir. On devrait tenir compte, dans le calendrier de travail, du personnel chargé du suivi.

La participation du public exige du temps et de l'argent. Il faut en évaluer les résultats tout comme on le ferait pour déterminer la rentabilité d'autres éléments d'un projet. Il faudra préciser dès le début qui sera chargé de l'évaluation ainsi que le type de rapports à produire et en tenir compte dans le calendrier de travail. L'évaluation devrait être faite par quelqu'un qui n'est pas engagé dans le fonctionnement de tous les jours du programme.

Les critères d'évaluation de l'efficacité d'un programme de participation du public sont eux-mêmes une source éventuelle de controverses; ils doivent être en relation avec les objectifs énoncés dans le plan d'action pour la participation et devraient permettre de faire la distinction entre les problèmes relatifs au sort du projet et ceux concernant la satisfaction des participants au sujet de la probité du processus de participation.

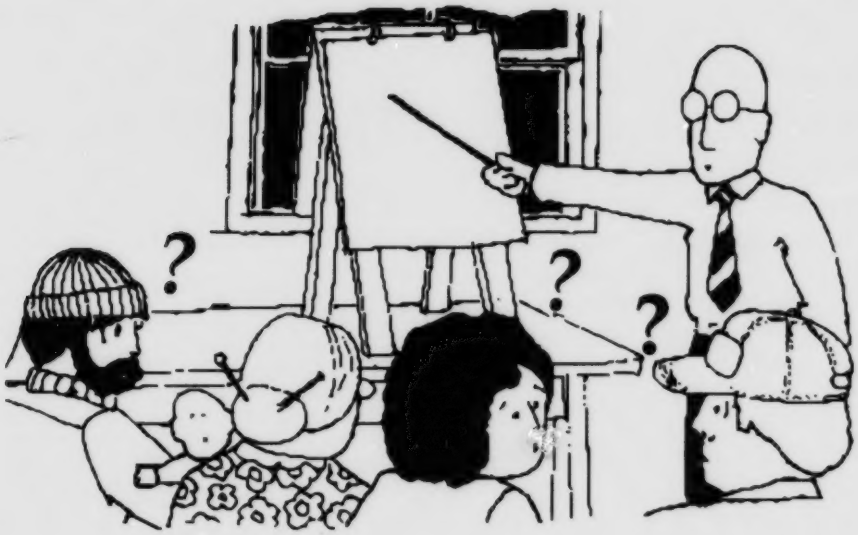
PHASE 4

Ce sont les actes concrets qui sont les témoins de votre sincérité et de votre engagement envers le processus de participation : la rapidité avec laquelle vous répondez aux demandes de renseignements; la qualité des services de soutien; la courtoisie que vous manifestez dans tous vos contacts personnels; le suivi que vous donnez aux recommandations; les travaux effectués entre chaque réunion; la sincérité dont vous faites preuve lorsque vous éprouvez des difficultés à vous acquitter de certaines tâches.

Aussi bonne votre planification soit-elle, rien ne remplacera une évaluation de votre programme basée sur les faits réels et non sur ce que vous pensiez devoir arriver.

Derniers commentaires des praticiens...

- Évaluez votre programme en fonction de ce qui est arrivé et non de ce que vous pensiez devoir arriver.



CHAPITRE X

PARTICIPATION DU PUBLIC APRÈS LA PRISE DE DÉCISION

La participation du public ne doit pas prendre fin une fois «la décision» prise. La participation du public est nécessaire tout au long du processus décisionnel et toutes les décisions n'ont peut-être pas encore été prises au moment de l'approbation du projet.

Si l'on décide de ne pas poursuivre un projet, il est important d'avoir une stratégie prête pour informer le public des raisons qui ont provoqué cette décision. Trop souvent les cadres supérieurs qui prennent les décisions, et connaissent donc les motifs de celles-ci, considèrent qu'une fois la décision prise, leur rôle dans le processus est terminé et ils passent à autre chose. Ils ne réalisent pas que le public n'a peut-être pas participé à la décision finale. Le public est donc laissé en dehors sans aucun suivi et il ignore pourquoi une telle décision a été prise. Si vous êtes comme ces décideurs, espérez que vous ne serez pas la prochaine personne, ou le prochain organisme, qui devra organiser un programme de participation du public et s'en occuper auprès de ce public; l'esprit de collaboration pourrait être limité, c'est le moins qu'on puisse dire. La morale de cette affaire : achevez ce que vous avez commencé; vous en récolterez les bénéfices si, un jour, vous devez retourner à ce public et travailler avec lui.

Plus important encore, la participation peut continuer lors de la planification ultérieure, de la réalisation, du suivi, de l'atténuation des impacts, de la compensation et de l'évaluation, en particulier pour les aspects du projet affectant le public.

Pourquoi se donner la peine de continuer la participation du public? Pour les mêmes raisons qui vous ont incité à y avoir recours dès le début du processus : pour faciliter la réalisation du projet, pour entretenir de bonnes relations avec le public, et pour permettre de reporter des décisions d'importance secondaire après l'approbation du projet.

Souvent les promoteurs et les organismes de réglementation gouvernementaux chargés de projets d'exploitation des

ressources ne peuvent pas prévoir avec précision tous les impacts d'un projet sur une communauté ou une région. Si la communauté affectée est puissante et organisée, elle pourrait empêcher la poursuite du projet en arguant de la nécessité de procéder à des recherches plus poussées avant que le projet puisse être poursuivi. Une telle situation n'est pas toujours raisonnable, et peut entraîner de sérieuses pertes de temps car certains impacts ne peuvent être connus avec précision que lorsque le projet est en cours. Cependant, autoriser un projet en se basant uniquement sur la bonne foi du promoteur peut être déraisonnable aux yeux de la communauté. La participation du public après l'approbation du projet peut être utilisée pour résoudre ce problème; l'approbation pourrait être acordée sous réserve de la poursuite de la participation du public. De cette manière, les impacts non déterminés durant la phase d'approbation pourront être examinés au fur et à mesure de leur apparition.

Reporter une décision peut être dangereux : ce moyen pourrait être utilisé pour éviter de s'occuper de problèmes sérieux avant que le projet soit approuvé. Pour cette raison, il est essentiel de ne pas remettre les problèmes importants à plus tard.

De plus, un système de suivi et d'appel est indispensable pour le cas où il y a des préoccupations justifiées au sujet de décisions prises après approbation du projet, ou pour le cas où un problème qui, à première vue, paraissait peu important, prend tout à coup des proportions importantes, exigeant un réexamen de l'ensemble du projet. Il faut que l'autorité de l'administrateur dans ce processus postérieur à la décision soit bien établie. Il faudra prévoir des procédures d'exécution, de même que la possibilité de s'adresser à l'organisme régulateur ou décisionnel si le problème ne peut être résolu.

Divers moyens peuvent être utilisés pour les programmes de participation du public. Par exemple, vous pouvez nommer au comité de direction du projet des représentants du public, peut-être choisis par un organisme communautaire. Vous pouvez aussi collaborer directement avec les groupes d'intérêts ou avec les dirigeants de la communauté par des discussions ou par des rencontres informelles, ou

encore, par d'autres moyens plus formels. Assurez-vous toutefois, comme nous l'avons mentionné dans les chapitres précédents, que tous les intérêts sont représentés, sans quoi vous vous retrouverez dans des situations difficiles.

Il vaut la peine de souligner quelques points importants :

- Il faudrait établir les objectifs de concert avec les participants; ces objectifs doivent être précis, réalisables et pertinents.
- Le programme de participation du public doit donner la possibilité de contribuer à atteindre un but ou de modifier une situation.
- Si toutes les décisions ont déjà été prises, et que la participation du public n'a plus sa raison d'être, un programme de participation du public est inutile et, en réalité, vous gaspillez les ressources dont vous disposez.
- Vous devez traiter de problèmes concrets qui préoccupent le public. Si tel n'est pas le cas, le public trouvera d'autres moyens pour parvenir à ses fins.
- La réalisation d'un projet peut être un processus lent et fastidieux. Vous aurez besoin de l'engagement de tous les intéressés et vous devrez être capable de vous adapter au fur et à mesure

que les intéressés changent. Vous aurez besoin de l'engagement de tous pour que le processus fonctionne. Cet engagement est d'autant plus important que les délais de réalisation peuvent être très longs.

- De nouveaux problèmes ou de nouveaux événements peuvent surgir et modifier le processus ou la situation. Vous devrez faire preuve de souplesse pour y faire face.

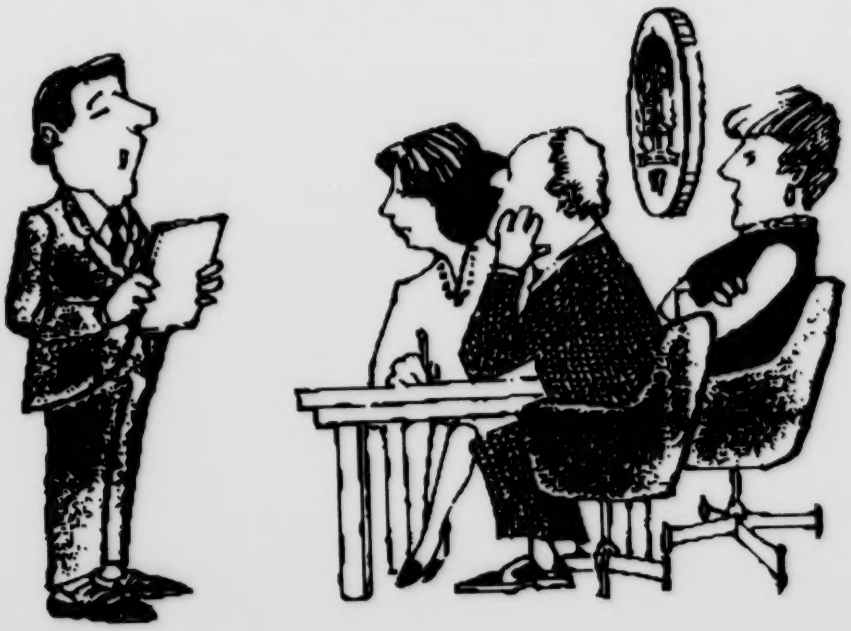
- La participation du public ne peut se poursuivre indéfiniment : elle doit prendre fin à un moment déterminé. Vous pouvez fixer un délai à respecter ou mettre un terme à la participation du public lorsque certains objectifs ont été atteints. Le processus peut être conçu de façon à le reprendre au besoin, par exemple lorsqu'on arrêtera l'exploitation du projet. Vous pouvez alors faire appel à la participation du public pour planifier la désaffectation du projet.

- Évaluez durant tout le processus et procédez à une postévaluation une fois le processus achevé.

Derniers commentaires des praticiens...

- Faites aussi appel à la participation du public après que la décision a été prise. À tout le moins, informez le public de la décision qui a été prise et faites-lui savoir de quelle façon ses commentaires ont contribué à la décision finale.

- Considérez la participation du public pour les aspects du projet concernant la réalisation, le suivi, l'atténuation, la compensation et l'évaluation.



ANNEXE A

SURVEILLANCE PERMANENTE DES ÉVÉNEMENTS

Introduction

Les interventions du secteur public, du secteur privé et des médias peuvent avoir une influence réellement paralysante sur la capacité d'un organisme gouvernemental d'exercer son mandat. Par conséquent, réagir à ces interventions relatives à des politiques ou à des projets importants est devenu un problème croissant pour les organismes gouvernementaux. Le défi consiste à agir de manière à augmenter les chances de l'organisme d'avoir une influence sur l'aboutissement des principaux problèmes d'une façon qui soit conséquente avec ce qu'il a déjà dit ou fait auparavant.

Par «surveillance permanente des événements» on entend : prévoir et identifier des problèmes, des circonstances opportunes ou des questions d'intérêt public et réagir d'une façon conséquente et coordonnée; pour ce faire, il faut s'organiser de telle façon que plusieurs employés de l'organisme soient spécialement chargés de s'en occuper.

Portée de la surveillance permanente des événements

Il est à noter que cette «surveillance permanente des événements» doit nécessairement comprendre la surveillance non seulement de ce qui se passe dans l'organisme mais aussi en dehors de celui-ci afin de déceler les événements susceptibles d'affecter les plans de l'organisme.

Un programme organisé pour la surveillance permanente des événements permet à l'organisme de mieux traiter les problèmes, de mieux profiter des circonstances opportunes, et de mieux s'acquitter de ses fonctions principales qui sont de déterminer des objectifs et de s'adapter à l'environnement socio-politique.

La «surveillance permanente des événements» agit comme un signal d'alarme. Plutôt que de simplement réagir à mesure que les problèmes et les occasions se présentent, l'organisme peut déterminer les

questions de première importance et planifier la meilleure solution finale possible. La «surveillance permanente des événements» est un moyen d'aider les stratèges de l'organisme à repérer les changements éventuels de l'environnement extérieur et d'y faire face. Et ceux qui travaillent toujours avec les publics au dehors, disposent ainsi d'une «banque de données» au sujet de ce qui peut être dit, ou a déjà été dit, à propos des événements clés.

La «surveillance permanente des événements» permet aussi d'assurer une certaine intégration au sein même de l'organisme et de prévenir des déclarations inconséquentes de politiques émanant d'un même organisme. Un exemple : des comités responsables des questions fiscales et économiques d'un organisme bénévole étaient sur le point de faire séparément des présentations contradictoires au gouvernement. Un programme de traitement permanent des problèmes bien organisé aurait augmenté les chances de voir les deux groupes travailler ensemble pour discuter de la question et déterminer la meilleure position de l'organisme.

Un tel système peut également prévenir certaines situations où, par exemple, un sous-ministre adjoint prépare une position concernant un sujet, que le ministre communique ensuite aux médias alors que le personnel chargé de la question apprend cette décision par le journal le lendemain.

Un système de surveillance permanente des événements devrait également assurer la tenue à jour des positions d'un organisme concernant certains sujets déterminés et veiller à ce que celles-ci soient à la disposition de ceux qui sont en relation avec les intéressés dans l'organisme et en dehors de celui-ci. La surveillance permanente des événements implique la réaction à un problème qui se présente aussi bien que la planification des communications avec les publics intéressés si nécessaire.

Définition d'un événement

Un événement c'est tout ce qui arrive et qui a quelqu'importance; dans le cadre de nos préoccupations, il s'agit de problèmes de circonstances opportunes, de situations susceptibles d'affecter le public ou les plans de l'organisme.

Dans l'expression «surveillance permanente des événements» le mot surveillance signifie observer avec une attention soutenue, suivre avec attention de manière à constater si tout se déroule comme il faut, comme souhaité.

Processus

Examinons le processus de surveillance permanente des événements. Le vrai problème n'est pas seulement d'organiser un programme de surveillance des événements mais encore de le faire fonctionner de telle façon qu'il soit profitable pour l'organisme qui l'utilise. Il n'existe pas de méthode infaillible. Nous décrirons une expérience concrète dans le cadre d'une étude de cas. Il ne s'agit pas de la seule approche possible; chaque organisme doit concevoir son propre processus, selon ses besoins et ses particularités.

La majorité des systèmes de surveillance permanente des événements ont recours à un certain nombre d'activités de base.

Tout d'abord, il est essentiel d'avoir un document tenu à jour régulièrement. Ceci peut paraître fort paperassier et très peu excitant mais cela impose une discipline à tout processus. Par ailleurs, c'est un fait connu que, dans toute administration importante, si quelqu'un veut être entendu par tout le monde il ne sert à rien de parler, il faut écrire. Dernier avantage : les écrits restent.

Si l'on produit un tel document, quelqu'un doit être chargé de l'établir et avoir la responsabilité de constater tous les événements du processus. Cette personne peut faire partie d'un groupe de planification au sein d'une entreprise, d'un groupe d'affaires publiques, ou de tout autre groupe qui, de par la nature de son travail, peut communiquer avec tous les paliers d'une organisation.

La disposition du document dépendra du type d'organisation. Nous présentons ci-après une disposition qui fut efficace dans plusieurs entreprises commerciales.

ÉTAPE 1 : Détermination des événements clés

Il n'existe pas de moyen de décrire avec précision une méthode objective pour déterminer les événements clés. Le procédé d'identification repose autant sur l'intuition

que sur l'objectivité. Les personnes les plus aptes à remplir cette fonction sont des penseurs holistiques qui, en raison de leur formation et de leurs aptitudes particulières, comprennent bien les principes régissant les relations au sein de la société, et sont capables d'avoir une vue d'ensemble de la question et non pas seulement du point de vue du ministère, mais aussi du point de vue de la société en général. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de déterminer les nouveaux problèmes qui se font jour.

Mais l'intuition seule ne peut y suffire; il faut aussi avoir de bons contacts dans les milieux gouvernementaux et industriels, avoir accès aux données des sondages d'opinions, être informé au sujet des perspectives d'avenir de l'industrie, au sujet des prévisions économiques et de toute autre donnée pertinente. Au nombre des autres aptitudes nécessaires, mentionnons la compréhension des milieux politique et économique; la capacité de pouvoir intégrer et synthétiser tous les renseignements et de faire le lien entre ces données et l'organisation; le fait d'être familiarisé avec les souhaits des groupes dirigeants; et la capacité de se tenir au courant des plans de l'organisme.

Parfois on se demande : «Combien d'événements faut-il identifier?» Il n'y a pas de bonne réponse à cette question. Le grand danger est d'aller trop loin. Ne vous acharnez pas à déterminer tous les événements. Si la liste est trop longue ou trop compliquée, personne ne la lira. Retenez les événements les plus importants susceptibles d'affecter les plans de l'organisme et auxquels il est possible de réagir positivement.

La personne responsable de l'identification préliminaire devrait s'entretenir avec les cadres d'exécution pour l'approbation ou l'amélioration de la liste des événements. C'est là un élément essentiel de l'étape d'identification des événements clés.

ÉTAPE 2 : Groupes d'examen des événements

Une fois la liste des événements établie et approuvée, et ayant une idée précise des opportunités ou des problèmes qu'ils représentent, on les répartit par catégories. On réunit ensuite les administrateurs qui sont au courant de certains événements particuliers afin qu'ils

considèrent ce qu'il est possible de faire. Peut-être serait-il sage d'avoir un groupe d'examen des événements qui s'occupe des macro-événements d'importance nationale suceptibles d'affecter plusieurs domaines des responsabilités de l'organisme. D'autres groupes d'examen des événements devraient être formés pour s'occuper spécialement d'événements ou de régions particulières.

Par exemple, le chef d'un groupe de planification économique, le directeur des affaires publiques, le directeur des finances et le chef du développement peuvent constituer un groupe pour évaluer les événements macro-économiques. La norme pourrait être de deux ou trois de ces groupes.

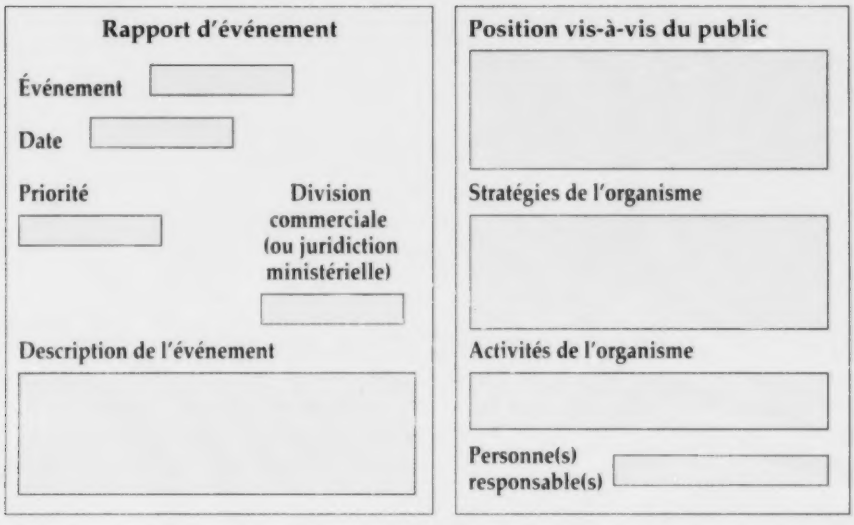
Avant que chaque groupe se réunisse, on prépare, et on distribue un résumé d'une page par événement. La description de l'événement ainsi que les actions proposées sont approuvées ou modifiées après discussion. Le groupe détermine des objectifs (les résultats désirés pour chaque événement) et tactiques provisoires (approches à utiliser pour atteindre les objectifs visés).

Un groupe de discussion est une entité en constante évolution. Les groupes subissent des transformations, au gré des mutations de leurs membres et du fait que les événements croissent ou diminuent. Les groupes reflètent inévitablement ces changements, car nous ne sommes pas en présence, ici, d'un phénomène statique.

Rencontrer les groupes d'examen des événements ne requiert pas beaucoup de temps. En règle générale, il faut deux heures ou moins tous les trois mois pour chaque groupe, mais à cela il faut ajouter les brefs entretiens de personne à personne qui sont essentiels pour le processus.

Figure 1

Disposition type d'un rapport au sujet d'un événement



ETAPE 3 : Rédiger le document (rapport d'événement)

Disposition du document

Le document, dans sa forme finale, comprendra un éventail de sujets listés dans l'ordre d'importance accordé par l'organisme, ou dans l'ordre de priorité si l'on possède les critères pour le faire.

Il est conseillé de consacrer, à chaque événement, deux pages au maximum, qui se font face pour faciliter la lecture. L'en-tête indique la catégorie d'événement et sa portée d'envergure nationale, par exemple, s'il concerne tous les mandats de l'organisme, ou régionale s'il est restreint à une région ou un secteur géographique.

Après l'en-tête vient la description qui occupe généralement la première page; le but est de décrire l'impact éventuel de l'événement sur le ministère. Elle doit établir clairement les raisons pour lesquelles cet événement est important et ses conséquences probables si on ne s'en occupe pas.

La prochaine rubrique contient la position à adopter vis-à-vis du public c'est-à-dire ce qu'il faut répondre aux questions des médias ou ce qu'il faut déclarer en public. Il s'agit, en général, d'un résumé de l'événement et des résultats que l'on désire obtenir.

Les autres rubriques comprennent :

- Objectifs : Quels sont les résultats désirés?
- Stratégies : De quelle façon l'organisme a-t-il l'intention d'aborder le problème ou l'opportunité (avec beaucoup de publicité ou discrètement)?
- Activités : Qui fera quoi et quand?
- Responsable de l'événement : Qui sera chargé de veiller à ce que tout se fasse en temps utile? Qui sera continuellement au courant de l'évolution de la situation?

ÉTAPE 4 : Examen par les cadres supérieurs

Certains organismes, considèrent qu'il convient que la personne responsable de la surveillance des événements entreprenne des discussions avec chaque cadre supérieur dont le secteur d'activités sera affecté par les plans d'action. Si ceux-ci proposent des approches différentes on intégrera celles-ci. Normalement, les changements seront minimes.

Le projet final du document peut être examiné en détail par le sous-ministre et modifié pour tenir compte de son apport. On fait ensuite circuler le rapport des événements parmi les cadres d'exécution et d'autres employés principaux. Des documents tels que les rapports d'événements devraient être publiés tous les trois mois quoique certains organismes préconisent une mise à jour mensuelle. Soulignons, toutefois, que la mise à jour mensuelle nécessite de nombreuses réunions et que souvent les événements ne changent pas aussi rapidement. Ceux qui remplissent un rapport trimestriel préparent, pour chaque nouvel événement, une page séparée qu'ils font circuler avec le rapport.

Conclusion

La plupart des systèmes efficaces sont simples et nettement définis. Plus un système est complexe et formel, plus le risque est grand qu'il ne survive. De nombreux organismes n'ont organisé des programmes de surveillance permanente des événements que pour les voir dépérir au bout de quelques mois. Le processus que nous venons de décrire fonctionne efficacement, depuis plusieurs années, dans un organisme au moins. La raison principale de ce succès est que l'organisme a la

réputation de faire face aux événements sérieusement et d'y réagir. Autre facteur important : le processus n'était pas statique; il était adapté, et continue de s'adapter suivant les besoins de l'organisme. Il est essentiel que chaque organisme conçoive lui-même son propre système de surveillance permanente des événements, adapté à ses besoins, et toujours accordé à ce qui se passe tant au dehors qu'au dedans de l'organisme.

ANNEXE B

PRÉSENTATION DES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Au terme d'un programme de participation du public, l'équipe peut se trouver à la tête de volumes et de documents préparés dans le cadre de ce programme. Ceci pourrait comprendre des mémoires du public, des procès-verbaux de réunions de petits groupes ou de réunions publiques ou de réponses à des questionnaires. En règle générale, un dilemme se pose à ce moment. Quels documents les décideurs doivent-ils consulter pour prendre une décision éclairée et judicieuse? Idéalement, on s'est posé la question durant le processus de participation. Plusieurs questions vous aideront à déterminer le type et la quantité d'informations requises par les décideurs :

- Ce problème a-t-il une importance capitale aux yeux du public?
- Qui prendra la décision finale?
- Combien de temps les décideurs consacreront-ils à l'étude des recommandations et de la documentation?

À titre d'exemple, un programme de participation du public concernant le versant est des Rocheuses, en Alberta, avait engendré un document d'une épaisseur considérable, qui fut envoyé au ministre concerné pour approbation.

Ce dernier le leur retourna, en leur signifiant qu'aucun membre du Cabinet ne voudrait le lire et que les résultats et les recommandations du programme devraient être résumés dans un document de huit à dix pages, au maximum. Personne, au niveau du Cabinet, n'a le temps de lire des documents plus longs.

Voilà un véritable défi pour l'équipe chargée du programme de participation du public. Comment faire pour résumer et présenter en dix pages les principaux problèmes, les réactions à ceux-ci et les opinions exprimées. Dans le rapport, ou son résumé, à l'intention des décideurs il faut prendre en considération les points les plus importants.

Titre : Le titre doit être clair, succinct et tel que les décideurs le connaissent.

Introduction : Une description de l'approche adoptée à l'égard du projet et des principaux problèmes qui ont été identifiés.

Stade de participation du public : La participation du public a lieu à diverses étapes du programme ou du projet. On doit préciser, à l'intention des décideurs, quelle étape est décrite.

Description du problème critique : On abordera seulement les problèmes pour lesquels une décision doit être prise. Les questions résolues au cours du processus ne doivent pas être discutées bien qu'on puisse en faire mention pour que les autres sachent qu'on s'est occupé ou qu'on s'occupe de la question et qu'elle n'est pas oubliée. Chaque fois que c'est possible il faut utiliser la même présentation pour décrire les problèmes.

Il faut identifier les groupes d'intérêts principaux et donner une indication de l'importance de leur organisation. On doit également énoncer clairement leur position pour chaque problème.

- **Portée du problème :** Il faut faire état des points délicats pour chaque problème.
- **Étendue :** Quelle est l'étendue de l'intérêt public à l'égard de ce problème?
- **Intensité :** Jusqu'à quel point le public est-il affecté par ce problème ou sensibilisé à cette question?
- **Durée :** Quelle est la durée prévue de cette activité et quel genre d'action s'impose?

Le tableau 1 donne un aperçu des catégories qui ont été retenues pour chacun de ces paramètres.

En dernier lieu, il est essentiel de faire l'évaluation globale du problème. Quelle préoccupation chaque paramètre d'un problème suscite-t-il chez les groupes d'intérêts; en conséquence, quel sera l'impact de la réaction des décideurs? Une méthode d'évaluation est décrite au tableau 2.

Vous trouverez aux figures 1 et 2 un exemple de présentation d'un problème. Tel que l'illustrent ces figures, on doit résumer en deux pages au maximum la présentation de chaque problème précis. Ce point est primordial. Les deux figures présentent chaque paramètre en ce qui a trait à

leur importance et au type d'information recueillie.

Si le personnel a intégré ce processus dès le début du programme de participation du public, de nombreuses méthodes d'organisation décrites ici peuvent être employées lors de la collecte et de l'analyse des données. Cela permettra de déterminer un cadre de travail susceptible de réduire le temps nécessaire pour l'ensemble du programme.

Tableau 1

Catégories employées pour la description des problèmes

ÉTENDUE DU PROBLÈME : Dans quelle mesure se manifeste l'intérêt du public pour ce problème?	
LOCALE	le problème affecte les habitants d'une communauté précise ou d'une communauté rurale
SECTORIELLE	le problème affecte les habitants d'un secteur de la région
RÉGIONALE	le problème affecte tous les habitants de la région

INTENSITÉ : À quel point le public est-il intéressé par ce problème ou conscient de cette question?	
NAISSANTE OU GRANDISSANTE	Le problème en est à ses débuts. Il suscite relativement peu d'intérêt, sauf auprès d'une petite partie de la population. Toutes les possibilités s'offrent aux planificateurs et aux habitants de la région pour s'occuper du problème.
RÉELLE	Le problème en est à un stade avancé et la population y est très sensibilisée. À ce stade, les solutions qui s'offrent aux planificateurs et aux habitants sont plus limitées.
PRÉOCCUPATION DU PUBLIC	La population est extrêmement sensibilisée au problème et les réactions publiques commencent à se faire sentir. Il ne reste que très peu de solutions possibles pour les planificateurs et les habitants.

DURÉE : Quel genre d'action pour ce problème?	
IMMÉDIATE	les solutions sont peu nombreuses et la situation exige une attention immédiate
COURT TERME	les solutions sont plus variées et peuvent être envisagées dans un délai de un à deux ans
LONG TERME	les solutions sont multiples et la planification peut s'échelonner sur une période de deux à cinq ans

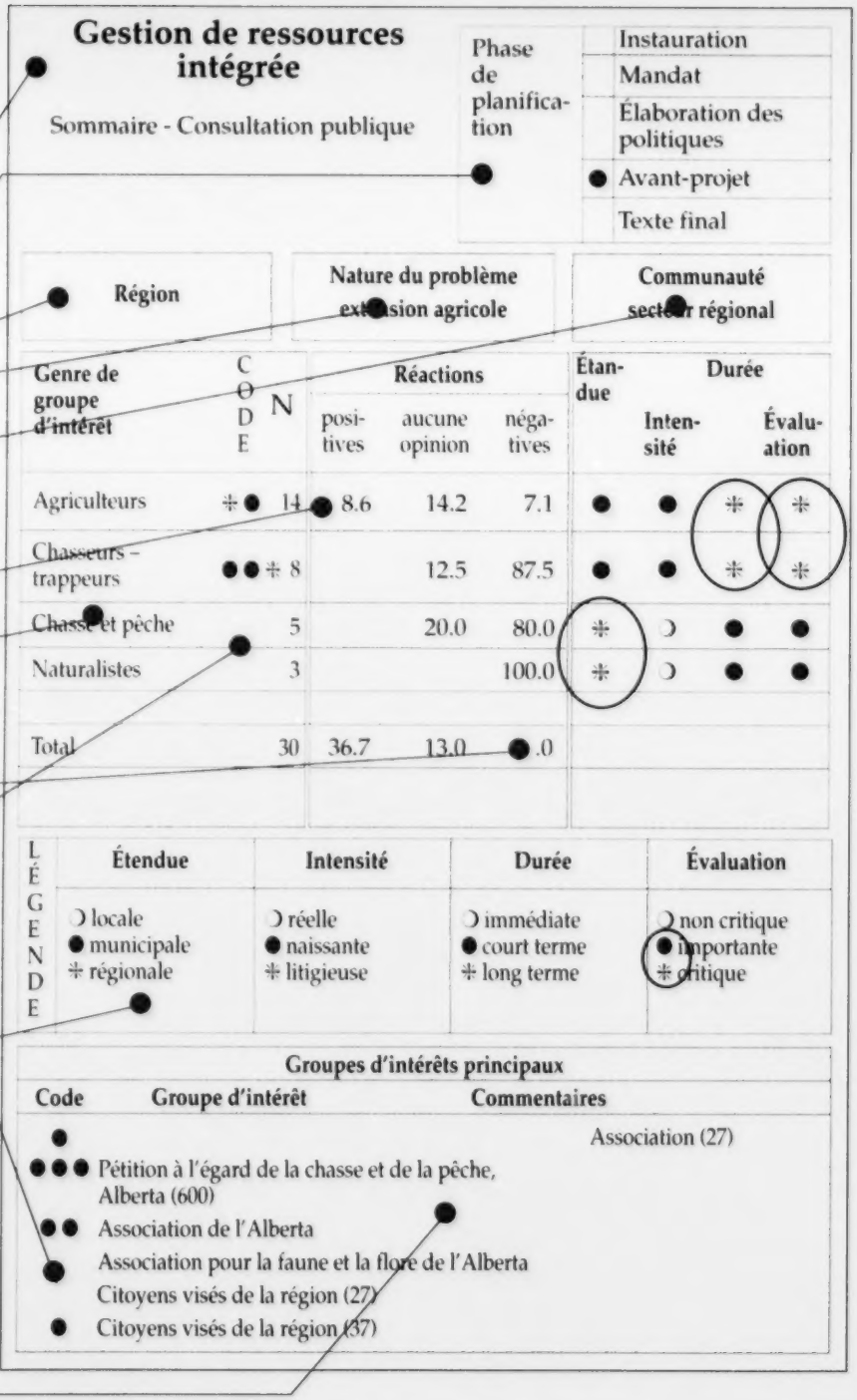
Tableau 2

Catégories employées pour évaluer l'ensemble du problème

ÉVALUATION : À quel point les problèmes soulevés préoccupent-ils les groupes d'intérêts et les décideurs?	
Préoccupation minime	le groupe d'intérêt visé accorde peu d'importance à la question et on peut envisager une planification à long terme
Problème important	la question peut devenir controversée, mais il est encore possible de planifier à moyen et à long terme
Situation critique	La situation est critique et exige une action immédiate
Réaction nécessaire	

Figure 1

Exemple de présentation d'un problème



Gestion de ressources intégrée

Sommaire - Consultation publique

Phase de planification: Instauration; Mandat; Élaboration des politiques; ● Avant-projet; Texte final

Région | Nature du problème: extension agricole | Communauté: secteur régional

Genre de groupe d'intérêt	CODE	N	Réactions: positives	aucune opinion	négatives	Étendue	Durée: Intensité	Évaluation
Agriculteurs	⁜ ●	14	8.6	14.2	7.1	●	●	⁜ ⁜
Chasseurs – trappeurs	● ● ⁜	8		12.5	87.5	●	●	⁜ ⁜
Chasse et pêche		5		20.0	80.0	⁜	❍	● ●
Naturalistes		3			100.0	⁜	❍	● ●
Total		30	36.7	13.0	.0			

LÉGENDE

Étendue	Intensité	Durée	Évaluation
❍ locale	❍ réelle	❍ immédiate	❍ non critique
● municipale	● naissante	● court terme	● importante
⁜ régionale	⁜ litigieuse	⁜ long terme	⁜ critique

Groupes d'intérêts principaux

Code	Groupe d'intérêt	Commentaires
●		Association (27)
● ● ●	Pétition à l'égard de la chasse et de la pêche, Alberta (600)	
● ●	Association de l'Alberta	
	Association pour la faune et la flore de l'Alberta	
	Citoyens visés de la région (27)	
●	Citoyens visés de la région (37)	

- Titre du programme
- Phase de planification
- Région
- Problème
- Municipalité, le cas échéant
- Numéro
- Groupes d'intérêts
- Total
- Code
- Légende
- Description des groupes d'intérêts principaux, en précisant l'importance de chaque groupe

Figure 1

Exemple de présentation d'un problème

Gestion de ressources intégrée

Sommaire - Consultation publique

Phase de planification		
		Instauration
		Mandat
		Élaboration des politiques
	●	Avant-projet
		Texte final

Région	Nature du problème extension agricole	Communauté secteur régional

Commentaires des groupes d'intérêts représentatifs

Groupe d'intérêt	Commentaires
Agriculteurs	Il y a tant de gens qui désirent acheter des terres agricoles. Ils estiment que le temps est venu de rendre ces terres disponibles. • Ce plan est une tentative réaliste et honnête de réaliser une mise en valeur des ressources qui s'imbriquent. • Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas encourager à la fois l'extension agricole et l'aménagement de zones réservées à la chasse.
Trappeurs	Il reste encore beaucoup de terres entre les propriétés (CHASSEURS) aménagées et à proximité des propriétés non exploitées, qui conviennent davantage à la chasse et à la trappe qu'à l'agriculture. • Pourquoi favoriser le déboisement de terres qui coûtera une fortune et qui poussera éventuellement de jeunes agriculteurs à la ruine...
Association de chasse et pêche	• À notre avis, on devrait examiner de près les revenus de la région et voir si ces revenus proviennent davantage de la trappe et de la chasse, pour lesquelles le gouvernement provincial dépense peu d'argent.

Stratégie adoptée par le ministère

Il s'agit du problème le plus important, bien qu'il ait suscité relativement peu d'intérêt à

- Les représentations contre l'extension ont largement dépassé en nombre les représentations en faveur de celle-ci, mais il s'agissait de gens affectés négativement. Il y a aussi eu un fort appui pour l'extension agricole; par exemple, un conférencier en faveur de l'extension a été applaudi à...
- Les arguments contre l'extension faisaient ressortir les répercussions négatives sur le mode de vie et sur un grand nombre de ressources, tandis que les arguments en faveur de l'extension insistaient sur l'accroissement de la demande pour les terres agricoles et sur les bienfaits que la communauté en retirerait probablement. Le problème semble avoir divisé la communauté.

Court terme :

Long terme :

- Commentaires de groupes d'intérêts représentatifs
- Stratégie adoptée par le ministère
- Mesures à court terme et à long terme

ANNEXE C

ÉTUDES DE CAS

1. **Centre spécial de traitement des déchets, Alberta**
2. **Parc-réserve national de l'Archipel Mingan**
3. **Puits de production de gaz acide de la Canadian Superior Oil, à Hinton.**
4. **Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser**
5. **Programme de consultation nationale : Loi sur la protection de l'environnement et gestion des produits chimiques**
6. **Plan principal d'aviation de la région de Calgary**
7. **Parc national de la Péninsule de Bruce**
8. **Comité de liaison de Fort McKay**
9. **Examen des corridors du Fraser et de la Thompson**
10. **Déversement de sable, près de Steveston**
11. **Contrôle des insectes et ravageurs dans les plantations : une approche consultative**

1. Centre spécial de traitement des déchets – Swan Hills (Alberta)

Centre spécial de traitement des déchets – Swan Hills (Alberta)

Le texte suivant est le résumé d'un article publié dans le numéro du printemps 1987 de Collections, une publication de la Alberta Special Waste Management Corporation. Cet article esquisse les antécédents et l'histoire de la construction d'une usine de traitement de déchets.

Le choix de l'emplacement, une première : Comment l'Alberta a réussi

Un matin de juin 1984, une annonce incroyable paraissait dans les journaux de l'Alberta. Dans cette annonce, les habitants de Town of Ryley reprochaient au gouvernement provincial de ne pas avoir construit un centre spécial de traitement des déchets dans leur arrière-cour. Ils étaient mécontents parce qu'on leur avait préféré Swan Hills.

L'annonce reflétait une réalité étonnante : l'Alberta avait réussi là où tous les autres gouvernements nord-américains avaient échoué. L'Alberta était non seulement la seule province en Amérique du Nord à avoir trouvé un emplacement pour son usine avec succès, mais avait en fait deux communautés rivalisant pour l'avoir. Ailleurs, les autorités avaient un mal fou à dépasser le stade de planification, car personne ne veut d'un centre de traitement des déchets dans son arrière-cour.

L'annonce fournissait la raison de la réussite de l'Alberta : c'était les gens et non le gouvernement qui s'étaient chargés de résoudre le problème de l'emplacement de l'usine de traitement de déchets dangereux.

Le Dr Walter Harris, un membre du comité du traitement de la gestion des déchets dangereux, à l'origine de tout ce processus, déclara à un groupe d'ingénieurs à Toronto que l'Alberta avait réussi : «Parce que nous avons compris dès le début qu'il s'agissait d'un problème social, psychologique et politique, et non d'un problème technique».

Les conséquences qu'entraîne le choix d'un emplacement sans considération du public furent évidentes à Fort Saskatchewan, en septembre 1979. La société Kinetic Contaminants of Canada Ltd. avait décidé de s'installer à Fort Saskatchewan, mais des habitants furieux ont rejeté ce projet. La même chose se produisit à Two Hills, une ville située à 120 kilomètres à l'est.

La province décréta alors un moratoire pour la construction d'usines de traitement des déchets dangereux et forma un comité chargé d'étudier la question.

Après 4 mois seulement d'un travail acharné, le comité produisit son rapport : Hazardous Waste Management in Alberta (Traitement des déchets dangereux en Alberta.) Pendant cette période, les membres du comité avaient écouté les recommandations du secteur industriel, du secteur public et des groupes d'intérêts, s'étaient rendus en Allemagne de l'Ouest pour y rassembler des données et avaient commandé trois études.

Les recommandations principales attiraient l'attention sur la nécessité :

- de l'aménagement d'un système intégré en vue du traitement des déchets dangereux;
- de la construction d'une usine de traitement dont l'exploitation et la surveillance relèveraient des autorités provinciales;
- d'obtenir la participation du secteur industriel, des autres paliers gouvernementaux et des citoyens de l'Alberta pour résoudre le problème.

La population parle...

Les autorités provinciales ont demandé au Environment Council of Alberta (ECA) de tenir des séances d'information et des audiences dans toute la province. Plus de 1 000 personnes dans 16 localités différentes ont assisté à ces réunions et ont soumis 175 exposés. A la lumière de l'information rassemblée, le ECA a recommandé une loi-cadre pour réglementer le rejet de produits chimiques, y compris les déchets dangereux, ainsi que l'installation de deux usines de traitement réunies et exploitées par l'entremise d'une société de la Couronne de l'Alberta. Dans son rapport de 1981, le ECA demandait aussi au ministre de l'Environnement de former, aussitôt que possible, un comité de sélection en vue du choix d'emplacements pour les usines de traitement.

L'équipe pour la réalisation de l'usine de traitement des déchets dangereux était composée de personnes de différents milieux. Ils avaient pour tâche d'organiser un processus de recherche pour le choix d'un emplacement en tenant compte de critères d'acceptation techniques et publics. Pour assurer la participation du public, les membres de l'équipe devaient organiser des discussions libres, approfondies et franches. De plus, afin d'assurer une approche environnementale conséquente, les membres de l'équipe devaient étudier les exigences relatives aux systèmes de traitement des déchets dangereux.

Au moment où l'équipe fut formée, son groupe de soutien avait déjà établi des critères pour le choix de l'emplacement. On procéderait donc par élimination dite «géographique», ce qui

permettait d'écarter les régions jugées inadéquates en fonction de critères physiques, biologiques, démographiques ou humains. Une série de cartes géographiques illustrait les régions de la province éliminées en raison de contraintes diverses et les autres régions libres de toute contrainte où on pouvait envisager d'installer l'usine.

À la lumière de cette information, le groupe d'étude était prêt à lancer son programme de participation du public, mais «sur invitation seulement». Cela signifiait que le groupe ne se rendrait que là où il serait invité par l'administration municipale ou par les représentants de la collectivité.

La «tournée», comme on a fini par l'appeler, a permis de visiter 65 communautés. Les membres de l'équipe et du groupe d'étude ont expliqué en quoi consistait l'élimination dite «géographique», ont projeté des diapos et des vidéos sur les déchets dangereux, ont organisé des discussions sur les préoccupations des participants et ont encouragé la formation d'un comité d'action locale et la nomination d'un délégué invité à participer à un atelier en octobre.

Grâce aux séances d'information organisées par l'équipe au début, puis ensuite par un groupe consultatif, au moment de la dissolution de l'équipe en décembre 1981, les autorités provinciales ont été en mesure d'informer et de sensibiliser un grand nombre d'Albertains et de se préparer à choisir un emplacement.

Dans le cadre de l'atelier provincial organisé en octobre 1981, les membres de l'équipe et du groupe d'étude ont eu une excellente occasion de procéder à de fructueux échanges avec des Albertains ayant manifesté de l'intérêt à l'égard de ce projet. Pendant deux jours, les participants, représentant toutes les régions de la province, ont exposé leurs préoccupations et en ont discuté. Les membres de l'équipe ou du Alberta Environment Council se sont penchés sur certaines questions, à la demande des participants.

Le Dr Harris dit que c'est là l'élément le plus important de tout le programme. «Parce qu'on ne leur forçait pas la main, ces gens ont travaillé avec acharnement à s'identifier au problème et à le

comprendre et la majorité d'entre eux sont rentrés chez eux convaincus qu'il fallait faire quelque chose et ont supporté les efforts du gouvernement provincial».

Le rapport final de l'équipe (tous de simples particuliers) recommandait que l'usine soit exploitée par une entreprise privée qui en soit également propriétaire, mais que le système de traitement des déchets soit administré par une société de la Couronne ou par un organisme gouvernemental et que l'usine soit implantée sur un terrain de la Couronne. On recommandait que l'Alberta Environment Council choisisse un entrepreneur approprié du secteur privé pour en assurer l'exploitation et dresse une courte liste des emplacements possibles.

Ces efforts de participation du public ont eu pour résultat qu'une cinquantaine de demandes écrites d'évaluation régionale furent reçues. Beaucoup de municipalités estimaient que la carte qui en résulterait serait utile, entre autres, pour le choix d'emplacements convenant au remblayage. La plupart des municipalités n'ont pas été au-delà de cette étape, soit par manque d'intérêt ou encore, parce que l'évaluation n'indiquait aucun terrain libre de toute contrainte.

Certaines localités ont demandé des évaluations plus poussées, et durant l'automne en 1981, des forages de prospection étaient effectués dans les comtés de Beaver, Provost et Flagstaff, révélant plusieurs emplacements prometteurs en termes d'exploration hydrogéologique. Toutefois, l'opposition de la population exclut Flagstaff et une autre municipalité voisine d'Edmonton, Strathcona County.

Réorientation du programme

Il ne restait plus que Beaver County. L'expérience acquise entraîna le groupe d'étude à modifier son programme. Le président Mick raconte : «A mesure que les séances d'information progressaient et que l'opposition augmentait, il devenait évident que nous avions sous-estimé l'opposition que l'emplacement d'une usine de traitement des déchets dangereux peut susciter. Le plébiscite d'avril qui avait rejeté d'une manière écrasante une usine à cet endroit, nous a rappelé l'histoire du géant qui dort».

Après l'incident Beaver County, le groupe d'étude a réexaminé ses méthodes et a amélioré sa formule de réunion. Les réunions publiques furent plus réduites afin d'empêcher les «gueulards» de prendre le contrôle des réunions. Elles furent mieux structurées et l'approche fut plus discrète et plus instructive. «Après que chacun eut parlé de sa spécialité, il acceptait les questions et les commentaires. De cette façon, la contribution du public était mieux orientée», disait le Dr Harris.

Un autre changement important était de reconnaître les aspects négatifs comme les aspects positifs de la question et à présenter un éventail de points de vue. On a montré des films concernant les catastrophes écologiques causées par des déchets dangereux, comme celle du Love Canal, et une plus grande attention était accordée à la détermination des liens de cause à effet.

Le nouveau programme a été lancé dans les villes de Ryley et de Swan Hills, ainsi que dans la partie sud-est de l'Alberta et il s'est avéré très fructueux. Des plébiscites tenus dans ces trois endroits ont abouti à l'acceptation du projet par le public à Ryley et Swan Hills. Les travaux hydrogéologiques effectués ont confirmé que ces deux emplacements pouvaient être pris en considération.

Choix de Swan Hills

En mars 1984, un an après l'achèvement des rapports hydrogéologiques, le Cabinet arrêtait son choix sur un emplacement à proximité de Swan Hills. Pour la première fois en Amérique du Nord, une communauté avait demandé au gouvernement de construire une usine de traitement de déchets dangereux dans sa propre cour...

Parc-réserve national de l'Archipel Mingan (Québec)

2. Parc-réserve national de l'Archipel Mingan (Québec)

Antécédents

En vertu des dispositions en vigueur à Environnement Canada, administration des parcs, la consultation du public est décrite comme «un élément essentiel du processus d'aménagement

prévisionnel». Le public doit participer aux décisions dès le début, y compris à l'établissement des objectifs du parc, à la formulation des concepts de rechange, au choix d'un plan d'aménagement final du parc et aux amendements à apporter au plan. Pour les parcs nationaux où il est courant que les aménagements et l'exploitation s'éloignent des objectifs à atteindre, il faut consulter le public avant de prendre une décision au sujet du futur de ces aménagements et exploitations.

Processus

Le processus de planification du parc national de l'Archipel Mingan est un bon exemple de l'approche adoptée par l'organisme : diffusion de bulletins d'information, réunions d'information et jours d'accueil, collecte et analyse des commentaires du public et création de comités de travail chargés de résoudre certains problèmes propres au parc tels que l'utilisation des terres du parc par les squatters, les chasseurs locaux et les Montagnais. La consultation était faite en deux parties : la première, très générale, avait pour but de recueillir l'opinion publique concernant la vocation du parc. Ces renseignements ont permis de déterminer les problèmes ou les impacts éventuels sur la population et d'établir un plan d'aménagement. La seconde partie était consacrée au plan d'aménagement.

Résultats

Suite aux revendications territoriales des autochtones, le parc n'a pas encore été établi définitivement mais est connu sous le nom de parc-réserve national.

Canadian Superior Oil Ltd : Programme de participation du public concernant un puits de gaz acide près de Hinton (Alberta)

3. Programme de participation du public de la Société Canadian Superior Oil Ltd. concernant un puits de gaz acide près de Hinton, en Alberta

Antécédents

Au début de 1985, la société Canadian Superior Oil Ltd. (CSO) décidait d'entreprendre un forage de prospection à environ 5 kilomètres de Hinton pour vérifier l'existence d'un puits de gaz acide. La compagnie savait que son projet provoquerait de sérieuses préoccupations dans la population, du fait qu'une éruption importante de gaz acide s'était produite dans la même région en 1982 lors du forage d'un puits de gaz acide. Elle a donc décidé de mener un programme de relations avec la communauté soigneusement préparé et a fait appel aux services d'un conseiller spécialisé en relations communautaires.

Dès le commencement du processus, la compagnie a établi un ensemble de directives ou de principes qui est devenu la base des décisions futures et lui servit de guide pendant la période initiale de quatre mois de contacts avec la communauté. On décida également d'entamer le processus de relations communautaires bien avant d'introduire une demande auprès de l'Alberta's Energy Resources Conservation Board (ERCB), qui devait approuver le programme de forage.

Les directives et principes les plus importants étaient :

- le contact direct avec la communauté serait établi par quelques personnes;
- le personnel de la CSO aurait un rôle en vue de leadership dans tous les contacts avec la communauté;
- les dossiers et les comptes-rendus de tous les contacts seraient tenus à jour et distribués à tout le personnel de la CSO participant au processus de demande de permis;
- les membres de la communauté de Hinton recevraient, par écrit, des renseignements précis au sujet des puits, des risques éventuels et des avantages;
- la CSO répondrait rapidement, honnêtement et sans détour à toutes les questions; et

- la CSO ne parlerait pas au nom de quelque ministère que ce soit ou du ERCB et dirigerait toute question vers l'organisme approprié.

Processus

Le programme de relations communautaires a débuté par la rencontre du conseiller en relations communautaires avec les représentants de la communauté pour déterminer leurs préférences quant à la façon d'aborder la question. Il a conseillé à la CSO d'entamer le processus de contact avec le Conseil municipal et de s'adresser ensuite à d'autres groupes et particuliers de Hinton. Avant de déposer sa demande de permis, l'entreprise a mené un programme de participation du public de quatre mois.

Méthodes

Les principaux éléments du programme de participation du public étaient :

- la préparation d'une brochure d'information
- des réunions avec :
  - le Conseil municipal
  - les responsables de la planification des mesures d'urgence
  - toutes les familles habitant dans un rayon de 12 km du puits proposé
  - diverses organisations telles que l'Association de chasse et pêche et la Chambre de commerce
  - des représentants des ministères et organismes gouvernementaux
  - des administrateurs représentant les services médicaux et hospitaliers
  - des étudiants du niveau secondaire
- des réunions particulières
  - jours d'accueil à l'intention du public
  - grande assemblée publique : une invitation à y assister fut envoyée par la poste à chaque habitant de la région
- la participation à l'Exposition commerciale annuelle de Hinton
- la consignation par écrit des questions posées aux réunions, la préparation de réponses écrites aux questions et la diffusion de l'information auprès de toutes les parties intéressées.

Résultats

Suite à ce processus et à des négociations de dernière minute, toutes les parties sont arrivées à un accord. L'opposition au puits fut retirée et les audiences publiques annulées. La société entreprit les travaux de forage et continua son programme de participation du public pendant toute la durée des travaux.

Le programme de participation organisé pour le projet contesté était à la fois exhaustif et complexe. Il traitait de sujets qui préoccupaient vivement le public et pouvaient devenir des problèmes très importants pour le demandeur, le ERCB et les ministères. Cette façon d'agir à permis à la compagnie de gagner sur tous les plans. Le plan de mesures d'urgence préparé pour ce puits a servi dans d'autres cas. Le puits a été foré sans incident et il est actuellement fermé en tant que puits de réserve éventuel.

4. Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser, Lower Mainland (Colombie-Britannique)

Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser, Lower Mainland (Colombie-Britannique)

Antécédents

Le Programme d'aménagement de l'estuaire du Fraser (PAEF) a été établi en octobre 1985, par une entente de cinq ans conclue entre Environnement Canada, le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, Pêches et Océans, la Fraser River Harbour Commission et la North Fraser Harbour Commission. Le programme a été organisé à partir d'une étude en deux parties, la Fraser River Estuary Study entamée en 1977, et approfondie plus en détail dans le cadre d'une stratégie de réalisation, publiée en 1984. Un vaste programme de participation du public fut mené conjointement à cette étude.

Le programme d'aménagement de l'estuaire comporte trois éléments : une série d'objectifs et de politiques servant à orienter la planification et la prise de décision; un comité de direction chargé d'examiner les questions; et les activités du programme destinées à améliorer l'aménagement de l'estuaire.

Administration

L'administration est composée d'un comité de direction comprenant un conseil exécutif de cinq membres choisis parmi les signataires de l'accord, et de 27 membres choisis librement dans trois organismes fédéraux, trois ministères provinciaux, trois districts régionaux, douze municipalités et six bandes d'Indiens.

Le contexte de décision exigeait un sérieux programme de participation du public, et ce pour deux raisons principales : l'intérêt considérable éveillé dans le public par le programme de participation lors de l'étude préliminaire; et la nécessité d'avoir recours à la contribution du public, élément essentiel de la planification des services et des installations de récréation et de conservation. Compte tenu de ces antécédents et des politiques de participation du public de plusieurs des organismes signataires, il était superflu de se demander s'il fallait ou non faire participer le public. Étant donné que le PAEF joue surtout un rôle de coordination entre les autorités compétentes principales et les principaux groupes d'intérêts, la participation du public joue un rôle déterminant dans le processus décisionnel.

Processus

Objectifs : L'une des cinq lignes de conduite, publiées dans le premier bulletin du PAEF, en mars 1985, est la suivante : «Établir un climat de confiance et un consensus en assurant une vaste consultation entre les organismes participants, en prévoyant des modes de consultation du public et en veillant à ce que le programme reste souple». Un autre objectif du programme vise à sensibiliser davantage le public et à faire en sorte qu'il soit mieux renseigné.

Approche : Les responsables du PAEF ont favorisé un processus de consultation dès le départ, en mettant celle-ci en vedette dans le premier numéro du bulletin d'information sous le titre : «Place à la consultation publique». Le premier bulletin concluait : «L'effort de consultation du public du PAEF sensibilise les gens et leur permet de mieux comprendre les questions affectant l'aménagement de l'estuaire du Fraser. Il donne au public

l'occasion d'intervenir auprès des organismes de direction et d'influencer leurs décisions».

Un principe de base majeur du programme est le partage des responsabilités. Il favorise la prise de conscience et la connaissance du public concernant l'estuaire et le programme, et est accessible à toute personne intéressée. Cependant, il incombe aux citoyens et à leurs groupes d'intérêts de surveiller le PAEF, de prendre l'initiative de recueillir plus d'information et de faire valoir leurs points de vue. Le PAEF ne fait pas parvenir toute l'information pertinente à chaque habitant de l'estuaire, mais il s'assure cependant que les gens qui le désirent aient d'amples possibilités de s'informer et de s'exprimer.

Méthodes

- Bureau bien en vue
- «Archives centrales du projet», accessibles au public dans les bureaux et par ordinateur/modem
- Bulletin, rapport annuel, dépliants informatifs (guide de l'organisme)
- Jours d'accueil
- Participation à des conférences
- Discussions, discours prononcés à l'intention d'autres organisations
- Comité de direction accessible aux individus et aux organisations

Efficacité des méthodes

Le bureau reçoit un flot continu d'appels et de visiteurs appartenant à ces divers publics : municipalités, entreprises, groupes d'intérêts et particuliers.

Les archives centrales fonctionnent bien et elles seront bientôt encore plus accessibles. C'est un moyen très efficace de «permettre au public de jeter un coup d'oeil par-dessus votre épaule».

La conférence a été particulièrement efficace bien qu'elle ait été assez délicate du fait qu'elle permettait aux gens de s'adresser aux cadres supérieurs du programme et de se sensibiliser ainsi encore plus aux problèmes en cause.

Les participants réunis en groupes de travail sont un atout réel pour les projets particuliers du PAEF.

Les autres méthodes – guide de l'organisme, bulletin, jours d'accueil, étalages et conversations en groupes – sont tous des moyens additionnels de sensibiliser les gens et de leur fournir plus de renseignements concernant l'estuaire du Fraser et le programme; chacune s'adresse à son secteur particulier du public.

Résultats

On a établi de bonnes relations de travail avec la majorité des groupes d'intérêts et autres organisations et l'intérêt du grand public grandit.

5. Programme de consultation nationale : Loi canadienne sur la protection de l'environnement et surveillance des produits chimiques

Programme de consultation nationale : Loi canadienne sur la protection de l'environnement et surveillance des produits chimiques

En mars 1987, une réunion avait lieu avec divers groupes intéressés pour trouver un consensus au sujet de l'orientation d'une nouvelle Loi sur la protection de l'environnement. On a utilisé une méthode d'établissement de consensus qu'un groupe d'étude composé de représentants de l'industrie, du gouvernement, de syndicats, de groupes environnementaux et de consommateurs, qui avait du succès pour préparer une stratégie de surveillance des produits chimiques (septembre 1986). L'extrait qui suit est tiré de la documentation préparée pour la réunion de mars 1987 relative à la Loi sur la protection de l'environnement.

Principes et lignes de conduite pour la consultation
(Documentation pour la Réunion de consultation nationale, Loi sur la protection de l'environnement, mars 1987)

La consultation est une méthode qui consiste à travailler avec les principales parties intéressées à une question donnée, avec ceux qui sont susceptibles d'accorder leur appui à une certaine ligne de

conduite, d'influencer celle-ci, de la suivre ou de s'y opposer. On met l'accent sur la consultation parce que l'on pense que :

a) un dialogue ouvert conduit à des prises de décisions valables, compréhensibles et acceptables par les intéressés;
b) le temps consacré à la consultation lors de la préparation d'un projet réduira le temps, le coût, les retards et les désagréments lors de sa réalisation; et
c) de bonnes relations favorisent des réactions plus rapides et plus efficaces dans les cas d'urgence

Pour que la consultation soit efficace, il faut mobiliser tous ceux qui, dans la société, ont un intérêt dans la question en cause. Le lien grandissant qui s'établit entre les intérêts environnementaux et économiques pousse à faire l'effort de réaliser une base industrielle moderne conduisant simultanément à une industrie compétitive, à la protection de la santé et de l'environnement et à la création d'emplois. Aucun secteur de la société ne dispose des connaissances et des ressources nécessaires pour atteindre à lui seul cet objectif. Des consultations continues entre les divers groupes d'intérêts sont essentielles pour déterminer les meilleurs moyens de se diriger vers cet objectif général.

La consultation permet aux parties intéressées d'obtenir tous les renseignements pertinents, d'évaluer les solutions disponibles et les conséquences de celles-ci et de fournir des orientations objectives pour chaque prise de décision des participants. Le défi consiste à créer de nouveaux moyens de coopération active et orientée entre les parties, menant à diverses mesures valables et plausibles.

Les gouvernements ont un rôle spécial dans les consultations parce qu'ils sont souvent les décideurs. La collaboration entre les gouvernements et les autres parties intéressées ne devrait pas être source de conflit pour autant que l'on reconnaisse toutes les contraintes éventuelles dès le début du processus. En réalité, on devrait reconnaître que toutes les parties intéressées fonctionnent dans les limites précises des processus décisionnels «politiques». On protège l'intégrité des parties grâce aux principes et aux protocoles de consultation.

En juin 1985, sous la direction du Niagara Institute, Environnement Canada et ses principaux clients/groupes d'intérêts ont préparé un ensemble de principes et de lignes de conduite pour la consultation qui ont servi à l'organisation de plusieurs consultations importantes au cours des deux dernières années dont :

- Le groupe d'étude concernant la surveillance des produits chimiques qui a produit le rapport intitulé «From Cradle to Grave: A Management Approach to Chemicals»;
- Le comité consultatif chargé d'étudier les amendements à la Loi sur les contaminants dans l'environnement qui a produit le rapport intitulé «Final Report of the Environmental Contaminants Act Amendments Consultative Committee»;
- les réunions de consultations des régions de l'Ouest et du Nord, à Banff en 1985-1986, au sujet des produits chimiques toxiques;
- la consultation concernant la situation de l'environnement; et
- la consultation relative au projet de Loi sur la protection de l'environnement.

Les principes et protocoles de consultation ont également été le centre d'intérêt de deux réunions d'études lors de la réunion consultative nationale d'Environnement Canada, en novembre 1985.

Dans la section suivante on propose les grandes lignes d'un code des consultations. Les principes et lignes de conduite sont tirés du processus originel du Niagara Institute et comprennent des apports provenant d'autres séances de consultation. Ils traitent de la façon d'organiser le processus de consultation, du mode de participation des parties intéressées, des questions de ressources, de l'accès aux données, des programmes et de la réalisation d'un consensus.

Principes de consultation

1. Dans la société canadienne, il faut que ceux qui sont affectés par les actes d'un secteur d'intérêt aient la possibilité d'être informés et de prendre part aux décisions.
2. Il faut qu'il y ait des consultations véritables et régulières auxquelles participent les intéressés affectés par un problème ou sa solution.

3. Il faut s'écarter des attitudes de confrontation et adopter un processus de coopération, dans lequel les intéressés, par un travail en commun, précisent des positions et construisent sur un terrain d'entente.
4. Il faut reconnaître que tous les participants ont des contributions importantes à faire et activement les solliciter.
5. Il faut que tous les participants aient accès à une source d'information commune qui leur permette d'établir des priorités et de prendre des décisions.
6. Il faut qu'il soit possible de préparer conjointement des plans d'action, y compris l'évaluation du rendement, qui répondent aux besoins de tous les intéressés.
7. Il faut que chaque participant reconnaisse la contribution de chacun des autres participants, ce qui peut nécessiter le partage des ressources.
8. Il faut que dans chaque processus de consultation les participants maintiennent des contacts réguliers avec ceux qu'ils représentent.
9. Il faut disposer de divers moyens de consultation capables de faire face à diverses situations et suffisamment stables pour permettre à tous les intéressés de planifier à long terme.

Lignes de conduites pour la consultation

Participants et processus

1. Tout participant affecté par un problème peut entamer des consultations.
2. Il faudrait, dans la mesure du possible, avoir une consultation préliminaire au sujet du processus lui-même.
3. La consultation nécessite, dès le début, un énoncé clair du sujet à traiter, des objectifs de la consultation et de toute contrainte à cette consultation. Ces points doivent être clairement établis et admis d'avance par tous les participants.
4. Les consultations devraient être adaptées à leurs objectifs particuliers ainsi qu'aux mandats, aux rôles et aux responsabilités des intéressés en cause.
5. Il ne devrait pas y avoir de solutions déterminées à l'avance ou non négociables.
6. Si les résultats de la consultation requièrent une exécution par la voie législative, il faut que les participants soient bien

conscients de la façon dont leurs efforts pourront s'intégrer à tout processus législatif ou réglementaire existant.
7. Les consultations doivent être adaptées aux besoins des représentants de tous les intéressés affectés par un problème ou par sa solution.
8. Les consultations doivent reconnaître les intérêts des participants et y être adaptées, soit en améliorant les décisions les affectant, soit en leur expliquant la raison d'être des décisions.
9. Il faudrait consulter les participants au tout début du processus, alors que plusieurs solutions sont encore possibles.
10. Les participants doivent bien comprendre et présenter les intérêts de ceux qu'ils représentent.
11. Les participants doivent chercher, dans toute la mesure du possible, à intégrer les divers points de vue de façon constructive, et non pas se faire uniquement les défenseurs d'intérêts limités.

Règles

12. A la base des consultations il faut le désir et l'engagement sincère de recueillir des points de vue et de prendre ceux-ci en considération.
13. Les participants doivent respecter le droit d'intervention et d'opinion de chacun.
14. La consultation doit être située à un niveau valable, traiter de problèmes réels, être justifiée par des résultats concrets et être un réel apport pour les participants.
15. On doit considérer la consultation comme un processus continu, une preuve tangible de la mutualité et de l'interdépendance des intérêts des groupes en cause.
16. Le processus doit favoriser la création d'un climat de confiance entre participants en clarifiant les valeurs, en constituant une source d'information commune, en établissant des normes de collaboration qui serviront dans des cas précis.

Ressources, données et délais

17. Tout processus de consultation exige qu'on y consacre, dès le début, le temps et les ressources appropriées.
18. Le calendrier des consultations doit tenir compte des contraintes de tous les intéressés.

19. Tous les intéressés doivent avoir accès aux renseignements pertinents au moment opportun.
20. En cas d'urgence on ne peut se payer le luxe d'attendre mais il n'est pas douteux qu'un sérieux effort de consultation permanente sera un gage certain de collaboration dans de tels cas.

Établissement d'un consensus

21. Les consultations doivent chercher un terrain d'entente et construire sur celui-ci.
22. Il faudrait parvenir à des solutions par un consensus, et s'assurer que tous les intéressés ont une chance égale d'exprimer leurs opinions au cours du processus d'établissement de ce consensus.
23. Pour parvenir à un consensus, il faut que tous les participants acceptent de faire des compromis et fassent preuve de souplesse; ainsi, les participants choisissent la meilleure solution, compte tenu des aspirations de chacun et des nombreuses contraintes.
24. Les participants attendent une rétroaction des autres participants expliquant clairement la base de toutes les décisions qui sont prises.

La mise en pratique de ces principes et lignes de conduite a fait ses preuves dans le processus relatif à la surveillance des produits chimiques. Un groupe d'étude, représentant d'importantes usines de produits chimiques et associations industrielles, des groupes environnementaux provinciaux et nationaux, les gouvernements provinciaux et fédéral ainsi que des groupes syndicaux et de consommateurs, a élaboré une approche globale dite «du berceau à la tombe» pour la surveillance des produits chimiques, et ce, grâce à l'adoption d'un processus de consultation.

Le processus de consultation s'est poursuivi pendant six mois et présentait les caractéristiques suivantes :

- Un groupe d'étude composé de quinze membres, chacun représentant un groupe d'intérêt donné et engagé à étudier les points d'entente ou de désaccord, faisant part des préoccupations de leurs groupes d'intérêts respectifs lors des réunions du groupe d'étude et, en retour, tenant leurs groupes au courant.

- La présence d'un animateur impartial, le Niagara Institute, chargé également des procès verbaux.
- Des réunions tant plénières que sous la forme de petits groupes de travail.
- La présentation de la documentation préparée par les organisations des groupes d'intérêts.
- Le recours au brainstorming et à des méthodes de rédaction créative.
- Le temps considérable consacré par chaque membre du groupe à communiquer avec le groupe d'intérêt qu'il représentait.

Résultats

Le comité de direction s'est réuni une fois par mois, a tenu trois réunions d'études importantes et a parrainé quatre groupes d'études, qui se sont réunis en moyenne quatre fois, puis a publié un ensemble de recommandations faites par les groupes d'études et approuvées lors de la dernière séance plénière. Ces démarches ont abouti à un consensus au sujet des mesures pour l'amélioration des processus de consultation et pour l'application de ces processus à plusieurs questions hautement prioritaires, de telle façon qu'ils atteignent à la fois les objectifs économiques et environnementaux. Alors que le contrat relatif au projet était officiellement terminé lors de la dernière séance plénière, on a formé deux nouveaux groupes d'études dans le cadre de projets séparés et divers groupes d'intérêts ont entamé d'autres activités formelles et informelles tenant compte des recommandations du projet.

6. Plan directeur de la région aérienne de Calgary (Alberta)

Plan directeur de la région aérienne de Calgary.

Antécédents

Le Plan directeur de la région aérienne de Calgary devait servir à étudier les besoins du système et à recommander un moyen de satisfaire aux exigences à long terme. Les problèmes importants déterminés étaient : insuffisance des pistes d'envol, trop de catégories différentes d'appareils (lignes commerciales, aviation

privée, etc.), répercussions du bruit sur les régions avoisinantes et les coûts.

Le trafic aérien de l'Aéroport international de Calgary avait connu à cette époque une croissance rapide. Les rapports entre les compagnies aériennes et les locataires de l'aéroport avec l'administration de l'aéroport commençaient à être tendus à cause de plusieurs préoccupations précises relatives à l'exploitation de l'aéroport.

Administration

Bien que de nature consultative seulement, la participation du public faisait partie intégrante du processus de planification. Le programme de consultation principal avait été préparé en novembre 1984 et exécuté au printemps en 1985.

Processus

Les deux principaux objectifs étaient de :

- permettre aux représentants de l'organisation de mieux connaître la situation de l'aéroport, les problèmes, les besoins des divers intéressés, les solutions de rechange disponibles et les critères de sélection pour celles-ci.

- permettre aux participants de travailler ensemble et en collaboration avec Transports Canada pour préparer une solution acceptable à la fois sur les plans technique et économique (y compris un emplacement pour l'aviation générale). Cette solution devait être comprise et acceptée par la majorité de ceux qui étaient affectés, afin de satisfaire aux besoins de la collectivité en général.

Méthodes

- réunions officieuses initiales pour déterminer les intérêts et les points de vue;
- profil social de la ville de Calgary et de la communauté aérienne de la région;
- séries de réunions d'études de planification, composées chacune d'une vingtaine de personnes et traitant chacune un sujet différent du processus de planification.

Efficacité des méthodes

Le profil social servit de base de données essentielle pour organiser et diriger les réunions d'études; la franchise indispensable des relations entre la communauté et la direction de l'aéroport a provoqué quelques étincelles.

Tant Transports Canada que les autres participants évaluèrent favorablement ces réunions d'études. La réalisation d'un consensus au sujet de la recommandation finale fut un hommage au travail acharné et à l'engagement des divers intéressés; ce consensus était aussi inattendu que superflu. Bien qu'un consensus soit l'idéal, des compromis réalisables auxquels souscrivent la grande majorité des participants suffisent habituellement.

Les procès-verbaux des réunions étaient très détaillés et très techniques mais ils étaient cependant un élément essentiel du processus, non seulement à l'usage des participants, mais aussi parce que cela donnait l'occasion à ceux-ci de consulter plus facilement leurs collègues, tels les cadres supérieurs de diverses organisations.

Le résumé que la plupart des organisations ont distribué à leurs membres a permis d'éviter des interprétations variées au sujet de ce qui avait été accompli et de la recommandation finale.

Résultats

Les relations de travail entre les divers intéressés se sont améliorées et devraient faciliter l'exploitation en cours.

Le groupe est parvenu à un consensus au sujet d'une stratégie à recommander et, par la suite, cette recommandation fut approuvée par les cadres supérieurs des organismes en cause.

Parc national de la péninsule de Bruce, Ontario

7. Parc national de la péninsule de Bruce, Ontario

Antécédents

En 1981, Parcs Canada désigna la partie nord de la péninsule de Bruce en Ontario région naturelle d'intérêt national et emplacement possible d'un parc national. En septembre de la même année, l'organisme fédéral entamait un processus d'examen public de la faisabilité de la création d'un parc national sur la péninsule de Bruce.

Processus

Au cours des deux années suivantes, Parcs Canada exécutait un programme de consultation du public dans les comtés affectés qui eut pour résultat un public bien informé et exceptionnellement bien représenté. Dès 1984, on avait :

- aménagé un bureau bien en vue;
- posté un dossier d'information à chaque contribuable;
- établi un comité conjoint composé de représentants des deux comtés pour déterminer l'opinion des habitants;
- continué à poster de l'information aux habitants;
- organisé 12 jours d'accueil.

Résultats

Une entente finale avec le gouvernement de l'Ontario pour l'aménagement d'un parc national fut signée en 1987.

Fort McKay Interface Committee, Alberta

8. Fort McKay Interface Committee, Alberta (Comité de liaison de Fort McKay)

L'Energy Resources Conservation Board (ERCB), organisme de réglementation des industries énergétiques de l'Alberta, fut à l'origine de la formation du comité de liaison de Fort McKay. Ce comité avait pour mandat d'améliorer les relations entre les représentants de l'industrie, du gouvernement et de la

communauté, au sujet des problèmes que l'exploitation des sables pétrolifères cause à l'environnement et à la communauté de Fort McKay, composée principalement d'autochtones.

1984 – Demande d'agrandissement de Syncrude

En 1984, Syncrude demanda à l'ERCB l'autorisation d'augmenter la capacité de son usine de Fort McKay, en Alberta. En raison de l'opposition de la communauté de Fort McKay, l'ERCB tint une audience publique où la controverse fut des plus vives. La bande de Fort McKay soutint que l'exploitation des sables pétrolifères avait des effets désastreux pour la communauté : leur mode de vie avait été détruit et leur santé était en danger. Syncrude affirmait que les répercussions étaient minimes et que des programmes de recherche exhaustifs prouvaient que des normes raisonnables étaient respectées.

L'ERCB approuva la demande de Syncrude, mais les divergences d'opinions principales entre les autochtones et les exploitants des sables pétrolifères le préoccupait. Il considéra qu'il fallait tout faire pour connaître exactement les faits et corriger tout problème restant. Le Conseil était d'avis que le manque de communication entre les deux parties était la cause principale des problèmes et qu'il fallait organiser le plus tôt possible un programme de participation du public.

Le programme de participation du public

L'ERCB pensait que le programme de participation du public le plus efficace serait la création d'un comité formé de représentants de la communauté, du secteur industriel et du gouvernement. En raison du caractère délicat du sujet et de la discorde lors des échanges précédents avec les médias, l'ERCB considéra que le programme ne réussirait que s'il avait l'appui de la haute direction de chacune des parties en cause. On rechercha donc l'appui du chef de bande, des présidents des deux sociétés et des sous-ministres des ministères gouvernementaux intéressés. Tous donnèrent leur accord et nommèrent des représentants de la haute direction de leurs organismes respectifs au comité. Un président indépendant fut nommé et la bande indienne obtint une aide financière pour les services d'un expert en questions environnementales et d'un avocat.

Lors de la première réunion du comité, en septembre 1985, l'ordre du jour proposé par les membres de la bande contenait des questions qui étaient presque toutes de nature socio-économique plutôt que d'ordre environnemental ou sanitaire alors que ces dernières avaient donné son impulsion au comité. Toutefois, les questions soulevées par les autochtones inquiétaient visiblement la communauté et le comité accepta de les examiner. Parce qu'ils occupaient des postes de responsabilité et d'autorité considérables, les représentants de l'industrie et du gouvernement purent fournir assistance et conseil lorsqu'on traitait des problèmes particuliers en cause.

Au nombre des sujets de nature socio-économique, mentionnons l'établissement d'installations d'adduction d'eau et de systèmes d'égout à Fort McKay, ainsi que la construction d'un centre communautaire polyvalent. D'autres sujets d'ordre environnemental furent ajoutés à l'ordre du jour et un comité de sensibilisation communautaire en matière d'environnement fut créé, le financement étant assuré par les deux sociétés de sables pétrolifères. On s'occupe encore d'autres activités dans la région, notamment la réhabilitation de régions minières et de l'instruction de la communauté dans le domaine de l'environnement.

Demande de Syncrude pour une nouvelle zone minière

Lorsqu'en octobre 1985 Syncrude demanda à l'ERCB un permis d'une durée de 25 ans pour une nouvelle zone minière, on considéra avec soin la façon d'examiner la demande. Les réunions du comité de liaison avaient commencé depuis quelques semaines à peine et l'ERCB craignait que son processus habituel d'examen n'engendre des controverses au cours des audiences, ce qui risquait de compromettre le nouvel esprit de coopération. Par conséquent, l'ERCB décida de demander à la Bande si elle serait intéressée à prendre part à un nouveau processus d'examen qui serait complémentaire à l'esprit de collaboration du comité de liaison. On lui proposait :

- la création d'un comité d'examen de la demande, composé de représentants de la communauté, de la société Syncrude, des ministères intéressés et de l'ERCB;

- afin de permettre à la communauté de participer pleinement aux activités du comité, l'ERCB consentait à payer les services d'experts;
- le comité se réunirait et examinerait la demande de concert avec chacune des parties concernées qui énonceraient leurs préoccupations auxquelles le demandeur répondrait;
- si le processus d'examen permettait de trouver réponse à tous les problèmes et préoccupations, l'ERCB donnerait l'autorisation;
- si les parties ne parvenaient pas à résoudre un problème particulier, l'ERCB nommerait une commission de l'ERCB et convoquerait des audiences pour l'examen de ce problème particulier. La décision serait ensuite prise suivant la manière habituelle.

Tous les intéressés acceptèrent la proposition de l'ERCB, le comité se réunit et parvint à une entente au sujet du projet et l'autorisation fut accordée. Syncrude a estimé qu'en évitant une audience publique, elle a économisé 200 000 $.

Évaluation du programme de participation du public

1. On a démontré que même les parties qui poursuivent des objectifs différents peuvent travailler en collaboration dans leur intérêt commun.

- La communauté a réalisé des avantages appréciables en deux ans seulement, alors qu'avant 1985, son attitude d'affrontement ne lui avait valu que la une des journaux et beaucoup de publicité par les médias.
- Les sociétés ont découvert une nouvelle façon de présenter de nouveaux programmes, qui est à la fois constructive et efficace.
- Dans le cadre du comité de collaboration, les ministères et organismes gouvernementaux ont pu adopter une approche plus sympathique et créative pour résoudre les problèmes, ce qui eut été beaucoup plus difficile, pour ne pas dire impossible, lors du régime de confrontation.

2. Le processus eut des résultats positifs pour tous comparé aux résultats gagnant/perdant des audiences publiques où régnait la controverse. Il faut noter que le recours possible à une audience

publique en vertu des dispositions de la loi encourage le demandeur à participer à un programme de collaboration et permet à la communauté d'en faire autant tout en sachant que, si le résultat n'est pas satisfaisant, il pourra toujours exiger une audience. L'équilibre de ces mesures favorise les efforts de collaboration des deux parties.

3. Les questions d'ordre environnemental ou sanitaires sont examinées en collaboration et les grandes divergences entre les intéressés sont progressivement réduites. Les représentants de l'industrie et du gouvernement reconnaissent maintenant l'existence de problèmes d'odeurs et qu'il faut les résoudre, et la communauté devient consciente de ce que les systèmes de surveillance indiquent des impacts moindres qu'on ne le pensait.

4. Le processus est fragile parce que les parties ont leurs propres objectifs et que parfois les actions d'une partie sont en conflit avec les objectifs des autres.

5. Le succès des programmes de participation du public dépend inévitablement, en grande partie, des rapports personnels et du climat de confiance mutuelle existant entre les parties. En l'absence de confiance, de respect et de compréhension la participation du public sera inefficace. Par conséquent, il est essentiel de choisir très soigneusement les membres participants.

9. Examen des corridors du Fraser et de la Thompson, Colombie-Britannique

Antécédents

Les corridors du Fraser et de la Thompson (F.-T.) s'étendent de Chilliwack à la frontière de l'Alberta et comprennent une population d'environ 100 000 personnes réparties en 12 communautés, ainsi que 3 000 autres personnes habitant dans 60 à 70 réserves indiennes. Dans ces corridors passent la principale voie ferrée du CNR, la route transcanadienne et l'autoroute Yellowhead, trois gazoducs et oléoducs et les lignes à haute tension de la B.C. Hydro.

Entre le début de 1984 et janvier 1986, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) procéda à un examen de planification environnementale de toutes les activités de transport dans les corridors du Fraser et de la Thompson. Cet examen fut provoqué par l'examen du programme de doublement de la voie du CN Rail et fut exécuté par une même commission. Cependant, l'examen des corridors du Fraser et de la Thompson fut distinct de celui du projet de doublement de la voie du CN Rail.

Administration

Le contexte de décision dépendait d'un certain nombre d'éléments : la participation du public fait partie intégrante du mandat du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et de sa manière d'agir, et l'expérience acquise lors de l'examen du projet de doublement de la voie du CN Rail montrait que d'autres problèmes dans les corridors devaient être résolus et que les habitants des corridors étaient résolument en faveur de poursuivre leur examen. Les organismes gouvernementaux et de nombreux groupes intéressés à l'environnement, aux loisirs, à la pêche, et à la faune ainsi que l'«Alliance of Tribes Councils» (Alliance des conseils de tribus), ses conseils et ses bandes indiennes membres ont joué un rôle important lors de l'élaboration des recommandations finales de la commission.

Processus

Les objectifs

- définir les préoccupations du public au sujet de l'expansion des transports et l'utilisation des ressources;
- établir un système d'administration coordonnée des activités de transport futures et y inclure des possibilités de participation du public.

L'approche

Le comité a adopté une approche fondamentalement consultative, en invitant de nombreux représentants du gouvernement, du secteur des transports, de groupes publics et d'organisations indiennes à participer.

Les méthodes

- un tabloïde décrivant la situation et invitant le public à faire connaître son opinion et ses idées fut largement diffusé;
- méthode principale utilisée : les réunions d'étude. Une première série de réunions d'étude eut lieu en mars 1985 à Vancouver, Lytton et Kamloops. Le programme de base comportait un résumé de la situation suivi d'une table ronde dirigée par les participants, dont les membres de la commission d'évaluation environnementale. Le nombre de participants, variait de 15 à 40 personnes et la plupart des réunions duraient une journée. On recruta les participants par des invitations spéciales à divers groupes intéressés connus, au moyen d'une vaste liste d'adresses et par la presse locale. Le président de la commission animait la discussion. Au cours de la réunion la plus importante, le groupe fut divisé en sous-groupes afin d'accorder aux participants plus de temps pour s'exprimer, bien que cette façon de faire soit plus malaisée.
- après la première série de réunions, la commission a préparé un document de travail qui fut distribué avant la deuxième série de réunions tenue aux mêmes endroits en juin, et auxquelles assistaient, en majeure partie, les mêmes participants;
- entre les deux séries de réunions, il y eut des consultations informelles par de nombreuses conversations téléphoniques de personne à personne avec les participants; bien que cela ait pris pas mal de temps, cela valait certainement la peine.

Efficacité des méthodes

Le tabloïde, les réunions d'étude et la consultation téléphonique informelle furent très efficaces. Le tabloïde contenait des textes de nature technique relatifs aux corridors préparés par un conseiller avant le début du programme de participation du public.

Résultats

La commission a déterminé un certain nombre de problèmes et de lacunes dans les procédures gouvernementales actuelles en matière de planification et d'administration environnementales des activités relatives au transport dans les corridors. Elle a recommandé la création d'un système modifié qui permettrait d'augmenter les possibilités de participation du public. Les réactions des participants furent très encourageantes. De plus, on a remarqué un chevauchement des questions soulevées par les différents participants; l'écart d'opinion créé au fil du temps, entre les organisations, fut comblé.

10. Déversement de sable près de Steveston, Colombie-Britannique

Déversement de sable près de Steveston, Colombie-Britannique

Antécédents

La «Fraser River Harbour Commission» (Commission de l'estuaire du Fraser) drague annuellement plus d'un demi-million de mètres cubes de sable du fleuve Fraser pour l'entretien de cette voie navigable. Lorsque son lieu de déversement habituel fut vendu pour devenir un parc, la commission se livra à l'enrochement d'une île de sable basse au milieu du fleuve et y déchargea le sable dragué au coût de 800 000 $. La commission proposa de construire un pont entre l'île et la terre ferme pour transporter le sable par camion à des entreprises commerciales. À ce moment, de nombreux groupes intéressés de la communauté voisine de Steveston s'opposèrent vivement à ce projet.

Administration

On eut recours à la participation publique pour plusieurs raisons. Les personnes concernées prirent l'initiative et suscitèrent un vaste mouvement de protestation publique ; les politiques du gouvernement fédéral encourageaient cette approche et au moins un des membres de la commission appuyait le processus de consultation.

Le projet fut exécuté entre mai et octobre 1983.

Processus

Les objectifs

- déterminer une façon acceptable par le public de se débarrasser du sable dragué;
- rétablir l'harmonie des rapports entre la commission et la communauté.

Les approches

Bien que la commission eût adopté la consultation avec les chefs des groupes d'intérêts communautaires, en leur demandant leur avis sur la façon de résoudre le problème, elle utilisa l'information/rétroaction pour le grand public auquel elle décrivit six solutions possibles et l'invita à en choisir une et à donner la raison de ce choix.

Les méthodes

Un profil social de Steveston fut préparé afin de déterminer le caractère de la communauté, de décrire ses divers groupes et dirigeants, de découvrir ses voies de communications officielles et officieuses, et de savoir ce que la commission et le projet de déversement du sable représentaient aux yeux des gens.

Une réunion d'étude de planification fut organisée afin d'examiner la situation et de déterminer diverses solutions pour les problèmes. Les représentants de douze groupes et de quatre organismes fédéraux (de la commission elle-même, de Travaux Publics Canada, de Pêches et Océans et de la Garde côtière) participèrent à cette réunion.

Ensuite on prépara un dépliant qui fut inséré dans le journal local et affiché dans les endroits publics. Il décrivait la situation et le problème qui se posait à la commission, esquissait six solutions possibles, prenait acte de six préoccupations exprimées par les habitants, annonçait la tenue de «jours d'accueil» la semaine suivante, et demandait au lecteur de donner son opinion en remplissant un coupon détachable.

Les jours d'accueil permirent à bon nombre d'habitants d'obtenir plus d'information concernant le projet et de s'adresser directement aux membres et au personnel de la commission.

Un jour d'accueil final auquel participèrent les mêmes chefs de groupes d'intérêts et le personnel des organismes, fut précédé d'une visite du port qui donna l'occasion à tous de mieux comprendre le problème auquel la commission devait faire face.

Efficacité des méthodes

Le profil social présentait une bonne analyse de la communauté et révélait l'existence d'une attitude positive envers la commission, sauf pour ce problème particulier. Au cours des entrevues, on instaura un esprit de confiance et de crédibilité, ce qui suscita une bonne réponse aux invitations lancées pour la réunion d'étude de planification.

La première réunion d'étude de planification servit de base à un processus conjoint pour la solution des problèmes, et permit de s'assurer que tous les participants disposaient des mêmes données de base relatives à la situation et que tous comprenaient les opinions des autres.

Le dépliant décrivait au grand public les principaux aspects du problème et donnait à tous la possibilité de réagir. Quatorze personnes renvoyèrent le coupon, ce qui était moins que prévu.

Les jours d'accueil attirèrent environ 60 personnes et donnèrent lieu à des conversations très ouvertes à chaque visite qui durait en moyenne une heure. Trente-neuf personnes complétèrent la liste de contrôle donnée.

Au cours de la seconde réunion de planification qui suivit la visite du port, un participant proposa une solution en six points qui fut acceptée par les représentants des quatre organismes fédéraux et des douze groupes d'intérêts.

Le processus de consultation coûta en tout 34 000 $.

Résultats

Le programme permit à la commission de déterminer une méthode de déversement du sable acceptable par toutes les parties, et de rétablir de bonnes relations avec la communauté.

11. Contrôle des parasites forestiers dans les plantations : une approche consultative, Nouveau-Brunswick

Les participants ont dit que ce projet de consultation n'avait pas eu que des gagnants. Les personnes consultées considéraient qu'on n'avait pas réussi à atteindre l'objectif de la participation du public, qui consistait à établir un processus de consultation afin de résoudre les problèmes, à réaliser un consensus et à améliorer les rapports entre les principaux intéressés.

Antécédents

Au cours de l'été 1984, des représentants des ministères provinciaux et fédéraux au Nouveau-Brunswick et de l'industrie se réunirent pour discuter de la solution des problèmes relatifs à l'administration de la désinsectisation dans les provinces de l'Atlantique. Ils décidèrent de créer un comité de direction chargé d'entreprendre une analyse approfondie de la situation et de recommander des mesures. Ce comité comprenait des représentants des organismes cités et d'autres organismes gouvernementaux.

Processus

Pour s'occuper du problème concret du contrôle des parasites dans les plantations d'arbres, on entreprit une expérience pilote

en se servant de l'approche «Évaluation et aménagement adaptable de l'environnement» pour apaiser les conflits et réaliser un consensus.

Après des discussions préliminaires, on a défini les objectifs suivants pour cette expérience :

i) réaliser un processus de consultation pour résoudre les problèmes d'aménagement des plantations et de contrôle des parasites forestiers.

ii) réaliser un consensus et améliorer les relations entre les principaux intéressés à l'aménagement des plantations, et

iii) créer un modèle orienté vers l'aménagement de l'écosystème «tordeuse de bourgeons de l'épinette/forêt d'épinettes» comme exemple d'étude de cas du contrôle des parasites dans les plantations.

Méthodes

Afin d'atteindre ces objectifs, on entreprit un travail en quatre étapes : une réunion d'étude de modélisation relative au problème particulier du contrôle des parasites forestiers dans les plantations, un examen de la documentation, une deuxième réunion d'étude pour concevoir un processus de consultation pour s'occuper du problème et une analyse institutionnelle. De nombreux groupes d'intérêts participèrent aux réunions tenues en juillet et en novembre 1985.

Résultat

En dépit d'un échange d'informations fructueux entre les représentants du secteur industriel, des gouvernements, des organismes de recherche et des universités, des conflits resurgirent entre ces diverses organisations et les groupes d'intérêts publics (particulièrement l'Ecology Action Centre), conflits encore plus marqués qu'auparavant. Rien ne permet de croire que le processus de consultation aurait été plus efficace s'il avait été appliqué à d'autres problèmes d'ordre forestier. Il est nécessaire d'organiser un programme de consultation à long terme et de réalisation de consensus, et il ne faut surtout pas

s'attendre à ce que des problèmes très controversés puissent être résolus heureusement à court terme.

Le projet est inclus dans le manuel afin d'en tirer des leçons profitables. Bien qu'on ait avancé de nombreuses raisons pour expliquer le résultat obtenu, on peut les résumer comme suit :

1. La question était très controversée (le contrôle des parasites forestiers dans les plantations) et les positions des divers groupes bien arrêtées. Établir un climat de confiance et de compréhension mutuelles dans une situation aussi explosive requiert nécessairement un processus de longue haleine.

2. Les objectifs de l'expérience pilote étaient vastes et vagues, et il était malaisé de s'en occuper d'une façon significative. Rétrospectivement, certains participants pensaient qu'il eut mieux valu choisir un sujet moins vaste pour lequel on aurait possédé plus de connaissances précises et pour lequel il n'y aurait pas encore eu de prises de positions arrêtées.

3. Un dernier problème qui a contribué aux difficultés rencontrées était la représentativité, spécialement celle des membres de groupes d'intérêts publics représentant ceux-ci lors de l'expérience pilote. Aussitôt qu'un de ces représentants manifestait tant soit peu de sympathie pour certains aspects du processus, d'autres membres du groupe l'accusaient d'être un transfuge. Ce problème fait ressortir la nécessité pour les représentants de rester en contact étroit avec ceux qu'ils représentent.

Volume

3

AVANT-PROPOS

Le présent manuel concernant la participation du public au processus d'évaluation des impacts sur l'environnement était attendu depuis longtemps. Depuis sa création en 1973, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a adhéré fermement au principe de la participation du public à la prise de décisions.

Au cours des 15 dernières années, les milieux qui s'occupent de ces évaluations de même que divers autres planificateurs ont accumulé beaucoup d'expérience et un ensemble considérable de connaissances relatives à la participation du public, ce qui a amené le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) à juger que le temps était venu pour une refonte de cet acquis ainsi que pour sa diffusion sous forme maniable parmi les organismes gouvernementaux. Le résultat, le voici, entre vos mains.

Le manuel s'adresse à ceux qui sont chargés de planifier la participation du public et d'en organiser le déroulement dans le sens voulu par le PEEE. Il insiste sur les étapes initiales de l'évaluation préliminaire et de l'orientation des projets, petits et moyens, qui peuvent ne pas faire l'objet d'examens publics officiels. Cependant, les principes et les méthodes trouvent aussi des applications aux étapes ultérieures. Les mots clés du guide sont «planification» et «mise en pratique». C'est donc dire que le guide s'adresse au praticien.

Les auteurs savaient très bien que les programmes qu'un organisme prépare pour faire participer le public sont voués à l'échec s'ils sont privés de la compréhension et de l'appui de sa haute direction. C'est pourquoi ils ont résumé à l'intention des dirigeants de ces organismes les idées-forces du guide dans une partie consacrée à cette fin.

Le BFEEE estime que la mise en pratique efficace des méthodes et des techniques définies dans le manuel pour la participation du public permettra aux ministères de prendre des décisions avisées. Comme nous songeons à mettre le guide à jour de temps à autre, à la lumière de l'expérience, nous serons très attentifs aux observations de ses utilisateurs.

Le président exécutif,

Raymond M. Robinson

ORGANISER ET EXÉCUTER DES PROGRAMMES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

VOLUME 3

UTILISATION DES MÉTHODES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Page
Remerciements	3
Comment utiliser ce volume	5
Directives pour le choix des méthodes	5
Système de classification	6
Choix d'une approche	10

PREMIÈRE PARTIE
UTILISATION DES MÉTHODES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Chapitre I - Méthodes de rétroaction de l'information

Utilisation des sondages et questionnaires	15
Faire des interviews	18
Profils de la collectivité	25
Analyse des données relatives à la participation du public (analyse de contenu)	30

Chapitre II - Méthodes de consultation du public

Réunions publiques	37
Jours d'accueil	48
Réunions d'études	52

Chapitre III - Méthodes de participation accrue

Comités consultatifs	57
Présider des groupes de participation accrue	65
Directives pour l'obtention d'un consensus	66

DEUXIÈME PARTIE
RÉPERTOIRE DES MÉTHODES

Information du public	Page
Annonces	73
Brochures	75
Bulletins d'information	76
Communiqués de presse	77
Concours et activités	79
Conférences de presse	80
Documents de prise de position	82
Encarts de journal	83
Information des représentants élus	84
Kiosques et présentoirs	84
Messages d'intérêt public	85
Programmes de formation des citoyens	87
Publications	88
Publicité	90
Publicité par la poste	92
Rapports	93

Rétroaction de l'information du public	
Analyse du contenu	95
Analyse des données relatives à la participation du public	95
Détermination des aires d'influence	95
Exposés	96
Groupes tests	97
Interviews	98
Participation assistée par ordinateur	99
Présentations écrites	101
Profils communautaires ou sociaux	101
Questionnaires	102
Sondages	102

Méthodes de Consultation	Page
Aide technique	105
Brainstorming	106
Bureaux d'information sur le terrain	107
Conférences	108
Conversations autour d'une tasse de café	110
Dialogues	111
Emissions de télévision interactives	113
Jeux de compromis	116
Jeux de simulation	116
Jours d'accueil	118
Méthode de groupe nominal	119
Méthode Delphi	122
Numéros d'appel spéciaux	124
Réunions d'études	126
Réunions municipales	126
Réunions publiques	127
Tables rondes	129

Méthodes de participation accrue	
Charrettes	131
Comités consultatifs	132
Groupes de travail	132

Méthodes de planification conjointe	
Arbitrage	133
Conciliation	134
Médiation	135
Méthode Niagara	136
Négociation	136

Ressources

Index alphabétique	138
Liste d'autres ressources	139

REMERCIEMENTS

Praxis désire remercier les membres de l'équipe et le Comité de direction pour leur contribution importante à ce travail. Les membres du groupe d'étude ont tenu divers rôles : ils ont analysé et préparé les textes, révisé les travaux et participé à toutes les étapes de ce travail. Messieurs Jim Creighton, Bruce Fraser et Desmond Connor ont fourni certains travaux de recherche personnels que nous avons incorporés intégralement au présent manuel ou adaptés selon les besoins. Praxis désire également remercier le Comité de direction interministériel, organisé sous les auspices du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Nous adressons des remerciements particuliers au président du Comité de direction, le Dr Gordon Beanlands, du BFEEE.

Membres du Comité de direction du gouvernement fédéral

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Environnement Canada
Transports Canada
Affaires indiennes et du Nord
Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
Énergie, mines et ressources
Environnement Canada, parcs
Travaux publics Canada

Groupe d'étude principal

Praxis Calgary (Alberta)	**Richard Roberts** **Sarah Kipp** **Maureen Bush**
Creighton & Creighton Palo Alto (Californie)	**Jim Creighton**
Pacific Rim Consultants Victoria (C.-B.)	**Bruce Fraser**

Membres régionaux

Desmond Connor
Connor Development Services
Victoria (C.-B.)

Jean René Proulx, ssDcc
Montréal (Québec)

Keith Storey
Mark Shrimpton
Community Resources Services
St. John's (Terre-Neuve)

Conseillers indépendants

Andrew Thompson, Fraser Gifford, Barristers and Solicitors, Vancouver (C.-B.)

Francis Bregha, retraité
Ottawa (Ontario)

Susan Carpenter, S.C. Associates (anciennement de Accord Associates)
Washington (D.C.)

Nick Poushinsky, conseiller, ministère de la Santé, Gouvernement du Manitoba, Winnipeg (Manitoba)

Jerome Delli Priscoli, U.S. Corps of Engineers, Arlington (Virginie)

Larry Susskind, Harvard Negotiation Project, Boston (Massachusetts)

Vern Millard, ancien président du Conseil, Energy Resources Conservation Board, Calgary (Alberta)

INTRODUCTION

Le présent volume traite des méthodes appropriées pour les programmes de participation du public. Il est divisé en deux parties : **la première partie** présente un aperçu général, suivi de trois chapitres fournissant des renseignements détaillés au sujet de certaines des méthodes les plus utilisées. **La seconde partie** contient le **«Répertoire des méthodes de participation du public»** c'est un répertoire complet des méthodes utilisées, y compris celles qui sont relativement récentes.

COMMENT UTILISER CE VOLUME

D'abord une mise en garde : avant de tenter d'utiliser une méthode quelconque décrite dans le présent volume, il est indispensable de bien connaître le deuxième volume de ce manuel où l'on esquisse le processus de préparation d'un programme de participation du public.

Ensuite : on ne s'attend pas à ce que le lecteur lise ce volume de bout en bout. Les méthodes sont présentées de telle sorte qu'un administrateur de projet puisse mettre le doigt sur les méthodes particulières convenant à l'approche choisie et aux objectifs de consultation du public à atteindre.

DIRECTIVES POUR LE CHOIX DES MÉTHODES

Le tableau 1 peut être utilisé pour choisir une méthode. Il est, cependant, indispensable de comprendre que la plupart des méthodes peuvent être utilisées de diverses façons, dépendant des ressources et de l'information dont on dispose, des objectifs et de l'importance du programme.

Les méthodes sont là pour aider; elles sont des éléments nécessaires d'un programme de participation du public, mais elles ne peuvent, à elles seules, assurer l'efficacité du programme. Les méthodes devraient être utilisées dans le cadre d'un programme général de participation du public et intégrées au processus décisionnel.

Dans le même ordre d'idées, on peut dans un programme utiliser les meilleures méthodes possibles, mais si l'organisme manque de sincérité, d'intégrité ou d'engagement au sujet de la participation du public, ce dernier sera sceptique et le programme échouera.

SYSTÈME DE CLASSIFICATION

En fait aucune des méthodes exposées à grands traits dans ce volume ne devrait être utilisée sans avoir, au minimum, les conseils d'une personne ayant l'expérience et la pratique de la participation du public.

Il n'y a pas qu'une seule méthode qui convienne à une activité donnée d'un projet. N'importe laquelle de plusieurs méthodes peut convenir; son efficacité dépend autant des personnes parti-cipant au programme et de leur souplesse pour traiter les problèmes que du contenu de la méthode elle-même. Il est toujours possible de modifier un plan de participation du public et d'y ajouter des méthodes nouvelles ou différentes.

Dans le même ordre d'idées, le public peut changer au cours du processus et des méthodes différentes peuvent être nécessaires à différents moments.

Il est conseillé de recourir à plusieurs méthodes dans un programme, plutôt que de s'en remettre à une seule. Différentes méthodes atteindront différents groupes de gens et certaines conviennent pour atteindre un certain objectif et d'autres pour atteindre des objectifs différents.

SYSTÈME DE CLASSIFICATION

Bien qu'on ait conçu de nombreux systèmes de classification des programmes et des méthodes de participation du public, il en est un qui a fait ses preuves. Il est esquissé dans la figure 1.

Le danger de présenter les méthodes comme un ensemble homogène est de laisser supposer que pour une situation donnée il n'y a qu'une seule méthode d'obtention d'un consensus. En fait, lors d'une prise de décision complexe, il peut être souhaitable de recourir à une grande variété de méthodes.

Les méthodes décrites dans le manuel se classent en cinq catégories :

- information et instruction du public;
- rétroaction de l'information du public;
- consultation;
- participation active;
- planification conjointe.

L'enquête menée dans les ministères et organismes fédéraux en février et mars 1987 a déterminé le besoin de plus d'information au sujet des méthodes de consultation, de participation active et de planification conjointe. Les méthodes relatives à l'information du public et à la rétroaction de l'information peuvent être utilisées seules ou de concert avec l'une des multiples approches concernant la participation.

Chacune des approches générales est décrite dans les pages qui suivent. Le restant du chapitre est consacré à l'examen des facteurs qui affectent le choix d'une approche globale.

❑ L'information du public

La forme la plus simple de communication avec le public consiste a le tenir au courant régulièrement des décisions en cours de l'organisme. Qu'il s'agisse de publications soignées, de communiqués de presse ou de bulletins d'information, il est une chose essentielle à ne pas perdre de vue : le public a le don de reconnaître toute forme de propagande. L'énorme publicité faite par les médias d'information a rendu le public très critique à cet égard. Ne l'oubliez pas lorsque vous publiez de l'information. Il est important de coller aux faits, d'exclure toute opinion à leur sujet ou, du moins, de séparer nettement vos opinions du restant du texte. Évertuez-vous à décrire la réalité tout en reconnaissant les erreurs présentes et passées; cela suscitera la confiance du public en votre programme. On utilise rarement les méthodes de communications à sens unique seules; on les utilise généralement de concert avec les méthodes de rétroaction, de consultation ou de participation active.

Voici certaines méthodes d'information du public :

- communiqués de presse;
- conférences de presse;
- bulletins d'information ou brochures;
- centres de visionnement, séances audio-visuelles, expositions publiques;
- documents techniques.

❑ Rétroaction de l'information

Les méthodes concernant les réactions du public à l'information servent à obtenir des renseignements du public. Elles comprennent les méthodes utilisées pour obtenir un

Ensemble des approches et des méthodes de participation du public

Connaissance d'une décision à prendre	**Information du public**
	Annonces Encarts avec cartes-réponses dans les journaux
Être entendu avant la prise de décision	**Rétroaction de l'information du public**
	Mémoires Groupes de discussion
	Consultation
	Réunions publiques (organisation habituelle) Conférences Réunions d'études/réunions pour solution de problèmes
Avoir une influence sur la décision	**Participation accrue**
	Groupes consultatifs/groupes de travail/charrettes
S'entendre au sujet de la décision	**Planification conjointe**
	Consultation, médiation, négociation, méthode Niagara

1. Remarque : Ce tableau donne une approche de participation. C'est à vous, en tant que praticien, qu'il incombe de déterminer ce que vous voulez accomplir en matière de participation. C'est à vous ensuite de déterminer les approches/méthodes/actions qui vous permettront d'arriver à vos fins.

du grand public et les méthodes invitant celui-ci à donner son avis au sujet d'une proposition en particulier ou d'un ensemble de propositions.

Voici ces méthodes :

- analyse de la couverture médiatique;
- sondages d'opinions ou des connaissances relatives à un sujet donné;
- profils sociaux ou communautaires;
- mémoires et documents écrits faisant suite à la publication de documents de politiques.

❑ La consultation

Lorsqu'un sujet donne lieu à de nombreuses discussions entre les cadres d'exécution et le public, il est nécessaire de procéder à une forme quelconque de consultation. Une méthode de consultation peut servir de méthode principale ou peut être utilisée dans le cadre d'un programme de participation accrue. Rappelez-vous cependant que, quelle que soit la méthode utilisée, elle exigera un engagement substantiel d'organisation, de support, de temps, de personnel et d'utilisation des résultats.

Un grand nombre d'intérêts du public pour des questions d'environnement et d'utilisation des ressources sont pris en charge par des environnementaux organisés. Certains de ceux-ci sont purement locaux, mais la plupart font partie d'associations provinciales ou nationales. Il s'ensuit qu'il existe un bon réseau de groupes ayant accès à de l'information et à des ressources communes et qui, souvent, sont préoccupés par votre projet.

Dans le cadre de l'ensemble de votre approche de participation du public en cours, vous pouvez rester en communication avec ces groupes :

- en les incluant dans votre liste de distribution des publications du ministère;
- en organisant des réunions avec leurs dirigeants pour mettre à jour les préoccupations générales et échanger de l'information; et,
- en organisant une réunion annuelle avec les groupes organisés afin d'évaluer les progrès dans votre région et de déterminer les préoccupations.

CHOIX D'UNE APPROCHE

Un autre bon moyen de promouvoir le dialogue avec le public est de rencontrer les clubs locaux, les syndicats, les chambres de commerce et d'autres organisations similaires. En assistant à leurs réunions et en demandant de figurer à leur ordre du jour, vous avez une chance de rencontrer beaucoup de gens sans les obliger à sacrifier une autre de leurs soirées.

Parmi les méthodes de consultation pour des projets et des politiques déterminés, mentionnons :

- les examens du plan de travail;
- les réunions publiques;
- les réunions d'études;
- les jours d'accueil.

❑ Participation accrue et planification conjointe

Les méthodes de participation accrue et de planification conjointe exigent surtout l'appui indéfectible des administrateurs de projet. Par conséquent on ne doit y avoir recours que pour des questions majeures, complexes ou particulièrement controversées. Les méthodes de participation accrue s'étendent sur de longues périodes et requièrent à la fois des méthodes d'information du public et de consultation; elles sont, par conséquent, les plus aptes à être adaptées à la situation locale. Les méthodes de planification conjointe engendrent une prise de décision en commun, le public étant représenté au sein de comités décisionnels ou de résolution des problèmes. Étant donné que, généralement, ces méthodes entraînent de nombreux dialogues entre le public et les administrateurs de projets, il en résulte un public au courant, capable d'aider lors de problèmes futurs ou de donner des conseils au sujet de programmes de participation du public en cours.

Ces méthodes comprennent :

- la formation de comités consultatifs;
- la formation de groupes de travail;
- la formation d'équipes de planification conjointe.

CHOIX D'UNE APPROCHE

Le choix d'une approche pour un programme de participation du public est une question de jugement, bien qu'une telle décision doive être facilitée si

Tableau 1
Choix d'une approche pour la participation du public

Considérations suggérant une approche consultative	Considérations suggérant des approches de participation accrue ou de planification conjointe
Les problèmes ont un impact mineur sur l'environnement ou sont surtout une question de préférences du public qui peuvent être satisfaites par des modifications aux plans.	Les problèmes ont des implications sérieuses pour l'environnement; des impacts économiques ou sociaux importants et des compromis sont probables.
Une gamme restreinte de problèmes est en cause.	Il y a un large éventail de problèmes complexes.
Peu de gens sont intéressés à la situation, généralement centrée sur un domaine d'intérêt particulier.	De nombreux groupes du public et de l'organisme sont préoccupés par les problèmes; ces préoccupations sont partagées par divers partisans.
Les problèmes sont urgents et il faut s'en occuper en peu de temps (quelques semaines ou de deux à trois mois).	Les problèmes sont importants, mais on dispose de temps pour planifier (de six mois à un ou deux ans).
Le public est préoccupé, mais n'exige pas un programme officiel de participation accrue.	Le public désire vivement un programme officiel de participation.
L'organisme dispose des ressources nécessaires pour un programme modeste.	L'organisme dispose des ressources nécessaires pour un programme complexe.

l'on a suivi le processus expliqué dans le volume 2. Dépendant des objectifs du programme, un administrateur de projet peut décider de restreindre le programme de participation du public à des méthodes de sensibilisation ou des méthodes concernant des réactions à l'information, ou il peut vouloir recourir à des approches favorisant davantage la participation. Certaines situations incitent à utiliser des approches consultatives, alors que d'autres exigent des méthodes de participation accrue ou de planification conjointe.

Le tableau 1 donne certaines directives pour faire un choix entre des méthodes de consultation ou de participation

accrue, choix que les administrateurs du projet peuvent parfois trouver difficile.

La gravité et la complexité de la situation affectent le choix des diverses méthodes de consulta-tion ou de participation accrue, ainsi que l'importance des efforts et de l'appui requis pour que le programme fonctionne.

Les programmes de participation du public exigent du temps et de l'argent et suscitent des espoirs. Rien de mal à cela, si l'administrateur se rend compte de la nécessité de poser un engagement clair envers le programme choisi. En général, plus la méthode choisie est complexe, plus l'organisme doit s'engager à appuyer le pro-cessus et à utiliser ses résultats. Souvent le public se rend à un programme de participation blasé et soupçonnant que ses opinions auront peu d'influence sur les décisions. Un accroissement de l'appui du public, une satisfaction personnelle de participation et l'efficacité des

Figure 1
Degré de participation du public et ce qu'il signifie

Degré de participation	Message au public
Communication d'information au public	Vous désirez les informer de la situation.
Programme d'instruction du public	Vous voulez que le public sache de quoi il s'agit.
Échantillonnage de l'opinion	Vous vous souciez de ce que le pense et agissez en conséquence.
Vérification des plans pour approbation du public	Vous êtes prêts à modifier les plans et l'exploitation pour satisfaire au point de vue du public.
Participation accrue	Vous comptez sérieusement suivre la plupart des conseils du public.
Planification et prise de décisions conjointes	Vous êtes tout à fait décidé à les résultats dans tous les cas, sauf circonstances atténuantes.

résultats dépendent de la façon dont l'administrateur communi-quera son engagement à travailler avec le public et à tenir compte de l'opinion de celui-ci. L'engagement n'est pas l'apanage du personnel qui se trouve en première ligne, les fonctionnaires principaux dont ils dépendent doivent tout autant être engagés. Un responsable doit vérifier à l'avance avec ses supérieurs les limites de son pouvoir de décision afin que ceux-ci puissent le soutenir lorsque les choses se gâtent et que l'imprévu, toujours possible, se produise. Le degré d'engagement de l'organisme doit croître au même rythme que s'accroît la participation du public.

La suite du volume est arrangée comme suit : les chapitres 1 à 3 de la première partie décrivent en détail certaines des méthodes les plus couramment utilisées.

Chapitre 1 – Méthodes concernant les rétroactions de l'information du public : sondages et questionnaires, interviews, profils de la collectivité, analyse du contenu.

Chapitre 2 – Méthodes de consultation : réunions publiques, jours d'accueil et réunions d'études.

Chapitre 3 – Méthodes de participation accrue : groupes consultatifs, directives pour un consensus et présidence de groupes de participation accrue. La deuxième partie du volume est un répertoire réunissant la presque totalité des méthodes utilisées à l'heure actuelle. Étant donné que de nouvelles méthodes voient le jour de temps à autre, alors que d'autres sont abandonnées, ce répertoire n'est pas exhaustif. Une brève description de chaque méthode est donnée avec ses avantages et ses inconvénients.

En règle générale, plus le public participe...

- Plus il est exigé de temps et d'énergie du personnel en charge.
- Plus le processus de participation est onéreux.
- Plus les participants exigent une information précise et détaillée.
- Plus les participants s'attendent à ce que leurs apports soient considérés et utilisés.
- Plus le spécialiste doit prouver son engagement à utiliser les résultats, à respecter les plans, à tenir les participants au courant de l'évolution et à expliquer tout écart des recommandations ou des décisions des participants.

Derniers commentaires des praticiens...

- ❑ Ayez recours à plusieurs méthodes pour un programme plutôt que de vous fier à une seule.

- ❑ Souvenez-vous qu'à mesure que la participation du public augmente, l'engagement de l'organisme doit lui aussi augmenter en proportion.

PREMIÈRE PARTIE
UTILISATION DES MÉTHODES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

CHAPITRE I
MÉTHODES DE RÉTROACTION DE L'INFORMATION

Le chapitre 1 traite en détail des trois méthodes les plus couramment utilisées concernant les réactions du public à l'information : les sondages et les questionnaires, les interviews et les profils de la collectivité.

UTILISATION DES SONDAGES ET DES QUESTIONNAIRES

Les sondages et les questionnaires constituent tous deux des moyens efficaces d'évaluer l'opinion publique. Leur utilisation par des organismes fédéraux est toutefois sévèrement réglementée par Statistique Canada.

Nature des sondages et des questionnaires

Les sondages permettent d'évaluer les diverses opinions du public. Ils sont menés par des enquêteurs expérimentés qui posent à chaque personne les mêmes questions et dans le même ordre. Ces questions sont d'abord testées afin d'être certain qu'elles sont claires, non tendancieuses et font obtenir l'information désirée. Les personnes interrogées font partie d'un échantillon de la population choisi suivant certaines règles, définies par des professionnels en ce domaine, qui assurent le caractère de généralité et d'impartialité de l'échantil-

Voici la statistique que vous cherchiez!

lonnage. Des recherches statistiques ont été faites afin de déterminer les normes concernant le nombre de personnes à interroger pour assurer aux résultats un certain degré de fiabilité, (par exemple, les nombres obtenus sont exacts à plus ou moins 5% près). On peut augmenter ce degré de fiabilité en augmentant le nombre de personnes interrogées.

Dans les sondages, l'enquêteur pose des questions précises et il consigne lui-même les réponses qui elles aussi seront précises. Par contre, pour les questionnaires, même si la question posée est précise, le questionné a toute latitude de se limiter à une réponse précise ou de s'étendre sur le sujet ou encore de rajouter des informations non demandées. C'est cette différence qui fait que les sondages sont statistiquement plus fiables que les questionnaires.

Utilisation des sondages et des questionnaires

Pour pouvoir proclamer l'exactitude ou la fiabilité des résultats d'un sondage ou d'un questionnaire, il faut que le choix de l'échantillon – c'est-à-dire des personnes invitées à répondre au sondage ou au questionnaire – ait été fait suivant des normes strictes assurant le caractère de généralité de l'échantillon. En outre, il faut tester préalablement les questions pour assurer qu'elles ne soient tendancieuses et pour qu'elles fassent obtenir l'information désirée. Il est donc évident que les questions posées lors de sondages ou de questionnaires doivent être préparées par des experts en la matière. Des questionnaires préparés par des amateurs peuvent être tendancieux ou indiscrets et produire des informations insuffisamment crédibles pour être utilisables. L'intérêt même des questionnaires et des sondages, leur quantification, constitue également leur faiblesse s'ils sont mal faits. Le fait que les résultats des sondages et des questionnaires puissent être quantifiés, donnent à ces méthodes une auréole d'objectivité qu'aucune autre ne peut donner. Ceci peut être très rassurant pour le décideur qui doit prendre une décision difficile face à une forte opposition, quelque soit le choix qu'il fasse. Mais étant donné qu'un sondage mal conçu sera considéré comme un «fait» tout comme un sondage bien conçu, il faudrait que les sondages et, à un degré moindre les questionnaires, soient faits par des personnes de grande expérience en cette matière. Il faudra donc, habituellement, recourir à des

consultants de l'extérieur, ce qui a pour conséquence que les coûts de sondages sont relativement importants.

Avantages et inconvénients

L'avantage principal des sondages et des questionnaires réside dans la possibilité qu'ils offrent d'atteindre le public non organisé, au-delà des groupes organisés. La plupart des méthodes de participation du public permettent de déterminer la gamme d'opinions du public, mais non la répartition de ces opinions dans le public. Bien conçu, un sondage ou un questionnaire peut aider à déterminer le pourcentage de cette répartition. Par exemple, si l'on craint que seule une minorité bruyante se fasse entendre, un questionnaire indiquerait dans quelle mesure les opinions exprimées sont partagées par le public en général. Les sondages et les questionnaires permettent également de recueillir l'opinion de personnes qui hésiteraient à se prononcer en public. La distribution d'un questionnaire par des gens de l'endroit, embauchés spécialement à cette fin, ou par des bénévoles éveillerait dans la communauté un plus grand intérêt et un sentiment de propriété du projet.

Le recours aux sondages et aux questionnaires comporte toutefois de nombreux inconvénients. Rédiger le rapport concernant les antécédents d'un questionnaire et obtenir l'approbation de Statistique Canada peut exiger beaucoup de temps. Un autre inconvénient, c'est que les questionnaires et les sondages accordent la même importance aux avis de tout le monde alors que cela ne reflète pas la réalité politique: une personne très soucieuse au sujet d'un problème n'a pas plus d'importance qu'une personne qui ne s'en soucie guère, quelle que soit leur importance politique. La connaissance des diverses opinions du grand public ne donne pas nécessairement une indication précise de l'équilibre du pouvoir politique dans la collectivité. On peut cependant concevoir les sondages et les questionnaires de façon à remédier à ce problème en posant des questions au sujet de la connaissance que les personnes intéressées ont du sujet, et en faisant ressortir les différences d'opinion existant entre les personnes très au courant du sujet et celles qui ne le sont pas.

Les sondages et les questionnaires donnent une image instantanée de l'opinion

publique à un moment donné. Cette opinion peut changer rapidement, surtout si au départ le public en général est peu au courant du problème. Une image tout à fait conforme de l'opinion publique à un moment donné risque de ne plus être conforme deux mois plus tard. Les coûts d'analyse des nombreuses réponses à un sondage ou à un questionnaire peuvent être très élevés. En général, un membre de l'équipe prendra autant de temps à analyser et à enregistrer les réponses qu'il en a fallu à l'interviewé pour répondre. Traiter plusieurs milliers de réponses peut requérir un temps considérable du personnel. En raison des coûts que cela représente, s'il n'est pas nécessaire de connaître le pourcentage exact des diverses opinions dans une communauté, mais seulement d'avoir une information globale relative à l'attitude du public, il peut être préférable de mener une série d'interviews informelles, ou de réunir des groupes de discussion.
En dépit de leur intérêt, les sondages ne se substituent pas au processus politique. Ils indiquent cependant jusqu'à un certain point dans quelle mesure les participants sont représentatifs du public en général.

FAIRE DES INTERVIEWS

Avantages et inconvénients

Des interviews informelles peuvent être un élément efficace des programmes de participation du public. Une série d'interviews de 30 à 60 minutes des représentants des principaux groupes d'intérêts peut permettre de saisir rapidement le problème, la dynamique entre les différents groupes d'intérêts et l'intensité de leurs intérêts dans le sujet. Quelques journées d'interviews peuvent souvent produire une somme considérable de renseignements.

Les interviews informelles permettent d'approfondir un sujet, elles ne limitent pas la personne interviewée aux choix offerts dans un questionnaire. Elles permettent aussi d'examiner les préférences, ce qui aide à comprendre les motifs et l'intensité des sentiments qui sont à la base des opinions. Les interviews donnent aussi une occasion d'examiner des sujets autres que ceux qui, d'avance, ont été étiquetés comme importants; ceci peut contribuer à identifier d'autres problèmes sources de préoccupations non encore pris en considération. En plus de

contribuer à l'établissement d'un climat de confiance et de crédibilité, les interviews sont également une source d'information de base. Cependant, le problème inhérent aux interviews est qu'elles prennent beaucoup de temps et qu'il n'est possible d'interviewer qu'un nombre limité de personnes. Une interview de 30 à 45 minutes peut exiger 2 à 3 heures de travail de préparation pour fixer le rendez-vous, planifier l'interview, aller chez l'interviewé, mener l'interview, transformer les notes en rapport et consigner les interviews dans les dossiers. Cela signifie qu'il n'est possible d'interviewer qu'un nombre limité de personnes. Cela peut parfaitement convenir si l'information requise est l'opinion des groupes intéressés ou des dirigeants de la collectivité, mais on ne peut cependant être certain que les personnes interviewées représentent l'ensemble des intérêts de la collectivité, ou dans quelles proportions leurs opinions sont partagées par l'ensemble de la collectivité.

Une interview moins coûteuse et qui prend moins de temps que l'interview face à face est l'interview téléphonique mais celle-ci n'est à utiliser que si une analyse approfondie n'est pas requise.

Un autre inconvénient des interviews est que seules les personnes intéressées savent exactement ce qui s'est dit au cours de l'interview. Par conséquent, le public (et les décideurs) n'ont qu'à espérer que les intervieweurs ont fidèlement rapporté ce qui fut dit lors des interviews.

Dans l'interview informelle l'accent est mis sur la qualité de l'information et non sur la quantité. Il ne convient pas d'attribuer une valeur quantitative à l'information obtenue lors d'interviews informelles et cela pour deux raisons : «l'échantillonnage tendancieux» et «l'influence de l'intervieweur». Dans un échantillonnage tendancieux, la sélection de l'échantillon n'est pas faite au hasard mais suivant un choix de groupes ou de personnes. Il peut s'agir d'un parti pris délibéré en faveur de personnes qui possèdent le genre d'information requise, mais cela exclut de tirer des conclusions d'ordre quantitatif au sujet de ce que le public pense.

«L'influence de l'intervieweur» : on fait allusion au fait que des questions posées différemment, ou par des personnes différentes, engendrent des réponses différentes. Il s'ensuit qu'une question posée à un moment donné engendrera vraisemblablement une réponse différente si elle est posée différemment à un autre moment. Les réponses à des questions semblables obtenues par un intervieweur pourront donc différer de celles obtenues par un autre intervieweur.

C'est pourquoi, dans le cadre d'un sondage ou d'un questionnaire, la teneur des questions doit être très soigneusement pensée et la question testée au préalable. Même si une série d'interviews informelles concernent les mêmes sujets, le fait que le texte des questions est légèrement différent d'une fois à l'autre, et que le contexte du sujet varie, crée une influence de l'intervieweur et annule toute possibilité de prétendre à une valeur quantitative.

Directives pour à la conduite des interviews

Préciser l'objectif : Le premier pas, assez évident, est de préciser ce que l'on attend exactement de l'interview; précision et clarté sont d'ailleurs essentielles si l'on veut savoir qui interviewer. Lors du premier appel pour préparer une interview, l'interlocuteur demandera l'objectif de l'interview et, si vous voulez avoir une chance qu'il acquiesce, il faudra que votre réponse soit succincte et précise. Bien que les interviews informelles permettent de discuter librement, il ne s'agit pas «d'aller à la pêche», il faut que l'interview soit préparée sans quoi vous indisposerez les gens.

Choisir les personnes à interviewer : Même si on ne prétend pas constituer un échantillonnage scientifique, la crédibilité d'un programme de participation du public exige d'inclure toutes les opinions principales. Cela ne vaut pas dire que si il y a dix groupes environnementaux il faille les interviewer tous, mais il faut veiller à interviewer des représentants d'un nombre de groupes suffisants, afin d'être certain de bien comprendre les différences d'opinion existant entre eux ainsi que leur dynamique politique.

Certains groupes en chapeautent d'autres; dans certains cas ce sera donc une bonne idée de téléphoner à ceux que vous n'avez pas

l'intention d'interviewer et de leur demander : «Si je vais trouver le groupe X pour discuter du sujet, pensez-vous que cela couvrirait la plupart des préoccupations de votre groupe à ce sujet?» Si on vous dit que non, il vous est alors possible d'obtenir par téléphone leurs préoccupations qui ne seraient pas couvertes par votre interview avec le groupe X. C'est une manière efficace de ne pas gaspiller le temps des chefs des groupes d'intérêts aussi bien que celui du personnel de l'organisme. Généralement, les groupes d'intérêts apprécient cette méthode. En outre, le réseau de relations informel existant entre les organismes non gouvernementaux vous permettra de connaître d'autres organisations à interviewer. Il vous permettra aussi de communiquer rapidement les résultats de votre interview.

Préparer une interview :
Normalement on fixe un rendez-vous pour l'interview. Par bonheur les gens se sentent flattés lorsqu'on leur propose de les interviewer - cela laisse supposer que leurs opinions sont fort importantes ou pleines de sagesse - et il s'ensuit que la plupart acceptent volontiers de fixer une date pour l'interview. Cependant, ils voudront 1) connaître le but de l'interview, 2) savoir quelle utilisation sera faite de l'interview (et savoir son caractère confidentiel), 3) savoir qui d'autre sera interviewé et 4) connaître la durée de l'interview.

Dans la mesure du possible, il est préférable que ce soit l'intervieweur qui organise les interviews, parce que cela lui donne l'occasion d'établir le premier contact. Mais du fait que cela exige beaucoup de temps, il arrive souvent que ce soit une autre personne qui le fasse. Dans ce cas, soyez certain que la personne qui organise l'interview soit parfaitement au courant des buts des interviews et de l'usage qui en sera fait. Soyez certain qu'elle prévoie suffisamment de temps pour se rendre d'une interview à une autre ainsi qu'une période de 30 minutes environ, après chaque interview, pour permettre à l'intervieweur de rédiger des notes alors qu'il a encore bien en mémoire tous les détails de l'interview. Si le rendez-vous est fixé plusieurs jours à l'avance par une autre personne que l'intervieweur, celui-ci devrait le confirmer la veille. Interviewé et intervieweur

savent alors qu'ils ne gaspilleront pas de temps et cela leur permet d'établir un premier contact.

Idéalement, l'interviewé devrait pouvoir décider de l'endroit et de l'heure du rendez-vous: par exemple, au bureau de l'association des citoyens.

La durée de l'interview : Habituellement, les dirigeants de groupements, de groupes d'intérêts ou d'organismes acceptent de consacrer de 30 à 60 minutes à une interview. Si la personne interrogée porte un intérêt particulier au sujet, l'interview pourrait dépasser les 60 minutes. Une interview de moins de 30 minutes serait tellement précipitée, surtout si l'on tient compte du temps inévitablement perdu en échanges polis à l'arrivée et au départ, que les avantages de ce genre d'interview seraient perdus. Certains intervieweurs expérimentés ont cependant constaté que même si l'interviewé n'a prévu qu'une brève interview, il la prolongera volontiers si le sujet l'intéresse. Mais si le temps prévu est court, et que la personne interviewé manifeste des signes évidents de nervosité, ne l'offensez pas en prenant tout le temps prévu que cela lui plaise ou non.

Poser les questions : Une manière efficace de mener une interview est de recourir à une approche informelle organisée: vous déterminez à l'avance les domaines que vous comptez aborder et cela vous servira de guide, même si l'ordre dans lequel on pose les questions peut varier. S'il y a plus d'un intervieweur, il est essentiel d'adopter un modèle organisé afin que des comparaisons soient possibles.

Souvent, avec le temps les enquêteurs modifient leur approche et il est important d'assurer une certaine cohérence. Ainsi, lorsqu'il y a plusieurs intervieweurs, il faut qu'ils se réunissent pour comparer leurs notes concernant les divers sujets, leur façon d'organiser l'interview et les questions et les méthodes d'interview.

Il faut observer deux règles dans la façon de poser les questions :

Ne pas poser des questions qui suggèrent la réponse à donner. À la question «Ne pensez-vous pas que le projet X est vraiment nécessaire?», la réponse attendue est évidemment positive; la question posée de cette façon suggère la réponse désirée. Des recherches ont montré

que les personnes sans opinion ferme se laissent facilement influencer. La réponse désirée sera donnée, mais n'aura aucune valeur comme indice de l'opinion des gens à ce sujet. Les personnes qui ont déjà une opinion bien arrêtée sur le sujet seront froissées par des questions qui suggèrent la réponse attendue et concluront que l'interview est tendancieuse.

Les questions doivent être générales. Si la question est : «Le projet X est-il nécessaire?» la réponse sera vraisemblablement un oui ou non sans plus. Il est évident qu'une telle réponse n'est que de peu d'utilité lorsqu'on a besoin d'information en profondeur au sujet du genre de problèmes qui se posent et de leur importance. Il s'ensuit qu'il est donc préférable de poser des questions générales, auxquelles on ne peut simplement répondre par oui ou par non. Par exemple, on peut demander : «À votre avis, quels sont les besoins futurs?» ou «Quel est le pour et le contre du projet X?» ou encore «Comment peut-on résoudre le problème Y?». Ce genre de questions suscite des réponses plus complètes et permet à l'interviewé d'aborder des sujets qui, à ses yeux, sont importants. Pour compléter certains points on peut demander par exemple : «Pour quelles raisons dites-vous cela?». (Cette tournure donne de meilleurs résultats que «Pourquoi?».)

Prendre des notes : Lors d'une interview, il est important que l'interviewé se sente à l'aise, ce qui ne sera pas le cas si l'intervieweur passe son temps le nez dans son carnet de notes sans regarder, ou presque, son interviewé, ou encore s'il s'acharne à noter chaque parole de l'interviewé. La plupart des enquêteurs expérimentés utilisent l'une des deux méthodes suivantes.

Courtes notes et compte-rendu immédiat. Une méthode souvent utilisée par les preneurs de notes expérimentés est de prendre de courtes notes durant l'interview en s'en tenant strictement aux points essentiels; immédiatement après chaque interview, ils se retirent dans un endroit calme et complètent de mémoire les notes prises. (Ces notes originales serviront plus tard d'aide-mémoire pour la rédaction d'autres notes). Il faut donc lorsqu'on organise les interviews prévoir le temps nécessaire pour la préparation de ce compte-rendu immédiat.

Courtes notes et utilisation d'un magnétophone. Certains intevieweurs préfèrent prendre de courtes notes, mais utilisent un enregistreur pour compléter ces notes un peu plus tard. Cette méthode est particulièrement intéressante s'il est très important d'avoir les mots exacts dits par quelqu'un – comme ce serait le cas pour un journaliste. Certaines personnes sont intimidées par un magnétophone, ou s'expriment avec plus de circonspection parce qu'il craignent que la bande tombe entre les mains de tiers. Cependant dans l'ensemble, l'enregistreur ne semble pas déranger les gens et, en fait, ils apprécient sa précision. Transcrire des propos enregistrés prend toutefois beaucoup de temps.

Caractère confidentiel. En général, pour parvenir à obtenir une information franche, l'intervieweur devra assurer l'interviewé que les informations qu'il donnera seront traitées comme confidentielles. Normalement, on assurera à l'interviewé que seul le personnel de l'organisme travaillant directement au projet ou à l'étude aura accès aux sommaires des interviews personnelles. S'il devait être nécessaire de distribuer une récapitulation générale des interviews à un public élargi – ce qui est généralement le cas lors de programme de participation du public – il faudra que cette récapitulation soit rédigée de telle façon que l'identité des personnes ayant fourni des informations délicates soit protégée. Lorsque l'information devra être communiquée à d'autres personnes que celles que nous venons de citer, l'intervieweur a le devoir d'en informer au préalable la personne qu'il interviewe.

Échanger des renseignements. Presque invariablement, à la fin d'une interview, l'interviewé posera des questions telles que «Quelle était la réaction du groupe X à ce sujet?» ou «Et les autres gens que vous avez interviewés qu'en pensent-ils?» Ces questions mettent en cause la nature confidentielle des interviews, l'objectivité et les suggestions de réponses. Mais il y a dans cette question un aspect de réciprocité difficile à ignorer : cette personne vient vous donner de l'information et, à son tour, elle vous en demande. Cette situation exige un bon jugement de la part de l'intervieweur, mais la plupart des intervieweurs parviennent à répondre par

des déclarations d'ordre général semblables à ceux qui figureront dans le résumé des interviews qui sera rendu public. L'important, c'est de se préparer à cette éventualité afin de ne pas dévoiler des informations confidentielles par inadvertance si l'on est pris par surprise.

PROFILS DE LA COLLECTIVITÉ

Le profil de la collectivité, ou profil social, est un résumé complet des caractéristiques principales des membres d'une collectivité ou d'une région étudiée. Il a pour objet d'introduire les planificateurs, les ingénieurs et les administrateurs aux réalités culturelles et sociales qu'ils doivent comprendre et dont ils doivent tenir compte, s'ils veulent qu'un projet, un programme ou une politique soient acceptés. Cette méthode pourrait également être utilisée par un groupe de citoyens à l'égard d'un organisme gouvernemental ou d'une entreprise.

Raison d'être

Auparavant, le public manifestait souvent de l'hostilité à l'égard de nouvelles politiques et de nouveaux projets, parce que leurs promoteurs ne comprenaient pas les valeurs, les buts, les préoccupations et l'opinion des personnes concernées et n'en tenaient pas compte. Le profil de la collectivité donne la base des données sociales nécessaire pour établir l'équilibre entre les données techniques dont disposent les planificateurs et les décideurs, et les considérations humaines et politiques en cause. Pour que ces personnes clés puissent prendre des décisions sensées, ils ont besoin d'un croquis du caractère de la collectivité pour pouvoir y adapter leurs responsabilités et leurs propositions. Ce profil de la collectivité leur permettra de voir comment et pourquoi cette collectivité diffère des autres, et comment elle réagira vraisemblablement à une nouvelle activité, tout comme le profil d'une personne permet à un administrateur de déterminer comment celle-ci réagira dans un nouveau poste.

Collecte de données

Il faut d'abord examiner les sources d'information inertes telles que des articles de la presse hebdomadaire, des photographies aériennes, prises de préférence à 10 ans d'intervalle, l'histoire locale dans les bibliothèques régionales, les thèses universitaires et les rapports gouvernementaux relatifs à la

PROFILS DE LA COLLECTIVITÉ

La section «PROFILS DE LA COLLECTIVITÉ» est extraite, avec autorisation de l'auteur, Mr. Connor Desmond M., de «Social Profile Workshop» dans Constructive Citizen Participation : A Resource Book, Development Press Victoria, B.C., Revised edition 1988, pp. 11 1-4.

collectivité. Il faut ensuite faire une analyse du contenu de toute cette matière et la classer selon des catégories principales telles que : problèmes de la collecti-vité, organisations actives, dirigeants, comportement face à la croissance, connaissance qu'on a du promoteur et attitude vis-à-vis de celui-ci, connaissance du projet et attitude envers celui-ci.

Ensuite, il faut identifier les personnes connaissant la collectivité mais qui vivent en dehors de celle-ci, par exemple les fonctionnaires en poste dans des centres régionaux ou provinciaux, qui s'occupent de la collectivité ou qui y ont vécu. Il faut interviewer certaines de ces personnes par téléphone ou en personne de façon officieuse, préparer une liste de questions ou de sujets que l'on désire examiner, laisser libre cours à la conversation plutôt que de recourir à un questionnaire bien précis.

Après cela il faut visiter la collectivité et vous y plonger, observer les gens et voir à quoi ils consacrent leur temps et leurs efforts. Faites l'expérience de passer une journée à vivre au sein de la collectivité en passant aussi inaperçu que possible et réfléchissez à la manière dont les habitants voient leur monde.

Ensuite rendez visite à quelques personnes importantes et interviewez les de façon informelle. Une conversation au sujet de l'histoire de la collectivité est un bon point de départ et vous dévoile qui sont les meneurs, quels sont les problèmes, les clans, etc. Souvent cela vous introduira auprès des anciens de la collectivité.

Chercher des personnes qui vivent depuis longtemps dans cette collectivité, ont beaucoup de relations avec les habitants et se sentent suffisamment sûrs de leur position pour parler librement. Il peut s'agir d'infirmières de la santé publique, des chefs d'associations bénévoles, de gens d'affaires, de directeurs de banque, de membres du clergé, d'employés de services sociaux, du directeur (et du concierge) de l'école. Interviewez des fonctionnaires des gouvernements locaux et, un peu plus tard, les députés afin de mieux interpréter leurs commentaires et d'en discuter en profondeur.

Lorsque vous parlez avec ces gens là, traitez les sujets jusqu'à ce que vous obteniez, d'au moins trois sources, une opinion cohérente. Si (a) votre analyse de la presse hebdomadaire locale (b) les dires d'un fonctionnaire provincial qui, bien que posté dans la capitale,

connaît bien la collectivité du fait de son travail, font apparaître qu'un certain organisme est un élément clé de la collectivité, et que deux de vos conversations avec des membres de la collectivité confirment ce fait, il n'est plus nécessaire d'en parler dans les interviews suivantes et vous pouvez consacrer vos efforts à d'autres sujets qui doivent être éclaircis. Cette méthode s'apparente à la triangulation utilisée en navigation, et permet d'établir les faits avec une précision raisonnable.

Dans certains cas, le nombre de personnes interviewées est limité parce que les gens ne veulent pas que leur intérêt dans la collectivité soit de notoriété publique. Toutefois, il y a généralement des personnes clés qui peuvent vous donner des renseignements valables et qui ont l'habitude de ce genre de contrainte (par exemple, les directeurs de banque, le clergé, les fonctionnaires fédéraux ou provinciaux, etc.).

La méthode décrite précédemment varie toujours en fonction de l'importance de la collectivité et des circonstances qui lui sont particulières.

Travail nécessaire

À un chercheur en sciences sociales entraîné et expérimenté (ayant généralement l'équivalent d'une maîtrise en sciences sociales appliquées), il faut environ dix jours pour tracer un profil social. Ces dix jours sont habituellement répartis comme suit : une journée ou un jour et demi de travail préparatoire, cinq à six jours dans la collectivité et le reste du temps pour rédiger un rapport de 30 à 40 pages. Il est prouvé que cela est faisable dans le cas de petites communautés rurales, de municipalités régionales et de villes dont la dimension ne dépasse pas celle de Calgary ou Edmonton, par exemple.

Le profil social est conçu pour obtenir une esquisse des principales caractéristiques des gens de la région, et de la façon dont ils conçoivent leur monde et l'administrent. Ce profil peut par la suite être mis à jour ou approfondi, suivant le besoin, par exemple, dans le cadre d'une évaluation des impacts sociaux. Il ne remplace cependant pas une étude sociologique reposant sur un échantillonnage au hasard;

si une telle méthode était requise, un profil social existant pourrait être très utile pour préparer le questionnaire.

Le rapport

Le style doit être simple et direct afin qu'un administrateur ou un ingénieur très occupé puisse comprendre rapidement et facilement les points principaux. Commencez par une carte, évitez le jargon et les longues notes de bas de page, mettez les grands tableaux en annexe mais voyez d'abord s'ils sont vraiment nécessaires. Souvent une ou deux photos donneront plus d'information tout en prenant moins de place.

Dans l'introduction, il faut indiquer la source des données, les limitations de la collecte des données, la somme de travail effectué, et demander des commentaires et des suggestions.

À la suite de la table des matières habituelle, d'un résumé et d'une carte, les autres chapitres pourront traiter des sujets esquissés dans la section suivante intitulée : «Contenu suggéré du rapport».

En plus d'un rapport écrit, certains organismes qui doivent faire connaître la collectivité à plusieurs employés s'occupant du projet, considéreront qu'il est utile de réaliser une présentation audio-visuelle du profil social; celle-ci peut être un vidéo de 10 minutes ou une simple projection de diapositives en synchronisme avec une bande sonore. Un matériel portatif permet aux visiteurs ou aux nouveaux employés de se faire immédiatement une idée de ce profil.

Contenu suggéré du rapport

1. **Histoire locale**

- ❏ Déterminez les origines, les événements principaux et quels étaient les meneurs précédents.
- ❏ Indiquez les tendances relatives à l'utilisation des terres.
- ❏ Mentionnez les tendances démographiques de la population, par exemple la répartition selon l'âge et le sexe, les migrations, les origines ethniques, les occupations, le niveau d'instruction (voir le recensement ou les études d'aménagement).
- ❏ Comment le passé de la collectivité explique-t-il sa position actuelle et son caractère?

2. **Industries et occupations**

❑ Quels sont les principaux employeurs, les marchés, les compétences?

❑ Comment cela affecte-t-il le comportement de la collectivité?

3. **Problèmes d'aménagement**

❑ Quels furent les problèmes au cours des cinq dernières années; quelles personnes y furent mêlées; que s'est-il passé; comment chaque problème a-t-il été résolu?

❑ Quels sont les problèmes actuels et, si l'on a fait quelque chose, qu'a-t-on fait pour tenter de les résoudre, par exemple des études d'aménagement?

❑ Précisez l'attitude à l'égard de la croissance.

❑ Quels sont les implications de ce qui précède pour l'organisme et/ou le projet?

4. **Organisations et leadership**

❑ Dressez une liste des groupes principaux, de leurs activités et des membres de leurs bureaux, décrivez leur rôle dans la collectivité.

❑ Identifiez et décrivez succinctement les meneurs de la collectivité et les gens influents, par exemple ceux qui ont des disciples et dont les opinions sont respectées;

❑ Qu'est-ce que cela implique pour le promoteur et ses plans?

5. **Réseaux de communication**

❑ Donnez un aperçu des médias officiels, par exemple : la portée géographique, les possibilités et la crédibilité, le réseau de distribution et la clientèle pour chacun d'eux;

❑ Décrivez les réseaux informels : les principales sources de la rumeur publique, les relais d'écoute stratégiques de la collectivité.

❑ Étudiez l'importance de ces réseaux pour l'organisme et/ou le projet.

6. **Connaissance du promoteur, de l'industrie et du projet et attitudes à leur égard**

❑ Quelle information valide, quels mythes et quels domaines d'ignorance sont évidents parmi les gens et les groupes?

ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC (ANALYSE DU CONTENU)

- Comment ce qui précède affecte-t-il le besoin d'information et d'instruction concernant les activités *proposées*?

7. **Les publics affectés**

- Résumez les principaux traits caractéristiques de chaque public, par exemple : la langue, le niveau d'instruction, les médias et les sources de rumeurs appropriées, les organisations et les meneurs pertinents, etc.

- Quelles sont les implications de ce qui précède sur la création d'un comité consultatif des citoyens et sur l'utilisation d'autres méthodes?

8. **Remarques et conclusions**

- Décrivez succinctement l'effet des caractéristiques de la collectivité sur l'organisme et/ou le projet et leurs implications pour un programme de participation du public.

ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC (ANALYSE DU CONTENU)

Lorsqu'un programme de participation du public est en cours, une masse de renseignements concernant les opinions du public, des groupes d'intérêts et d'autres paliers de gouvernement commencent à s'accumuler.

Deux questions importantes surgissent :

- Comment analyser et utiliser tous les commentaires du public relatifs à un ou plusieurs sujets?

- Comment déterminer l'importance relative des données et les organiser à l'intention des décideurs qui devront y réagir en bout de ligne?

Malheureusement, ces deux questions sont fréquemment négligées dans la hâte de compléter le programme de

participation du public et de le documenter à l'intention des décideurs. C'est pour cette raison que cette section est *axée sur ces deux points.*

Analyse des commentaires du public

Au début des programmes de participation du public, on avait tendance à diviser l'opinion publique en deux catégories : ceux qui sont pour et ceux qui sont contre. Les procès-verbaux de plusieurs réunions et plusieurs centaines de lettres pouvaient indiquer que 427 personnes étaient pour le projet et 373 contre celui-ci mais, vu que le nombre de personnes éventuellement affectées pourrait atteindre cent mille si pas des millions, la seule conclusion à tirer de ces procès-verbaux était que le projet était controversé. Ce que tout le monde savait déjà.

Évidemment, ce genre de conclusion était injuste tant pour le public que pour la direction qui essayait d'interpréter l'opinion du public. On accordait autant d'importance à un argument de quatre pages qu'à une carte postale de quelques mots. La direction ne pouvait dire pourquoi les gens étaient opposés au projet ou en faveur de celui-ci, ni les différences d'opinions entre divers genres de groupes ou les points d'entente entre ceux-ci. Elle n'avait plus qu'un choix : prendre des décisions en se basant sur une information partielle ou se plonger laborieusement dans l'examen des procès-verbaux et de centaines de lettres.

On a assisté ces dernières années à l'élaboration de méthodes plus sophistiquées qui présentent les commentaires du public sous une forme plus adéquate et donnent une information importante aux décideurs. Ces méthodes ont été conçues en partie pour traiter le volume considérable de renseignements engendrés par les programmes de participation du public. Les programmes exécutés par d'autres organismes ont, dans certains cas, provoqué près de 20 000 commentaires ou lettres qu'il fallait examiner. La direction ne pouvant personnellement prendre connaissance d'un volume aussi considérable de commentaires, il a fallu concevoir des méthodes qui permettent à la direction de comprendre correctement la nature des commentaires du public.

La différence entre l'analyse et l'évaluation

Le but d'une analyse est de résumer et de présenter les commentaires du public de telle façon que les décideurs (et le public) disposent du maximum d'information disponible au sujet de ce qui a été dit. Dans la mesure du possible, l'analyse devrait présenter l'avis du public sans l'interpréter ni le juger.

L'évaluation des commentaires du public vient après l'analyse; elle comporte des jugements et de la pondération ou attribue des valeurs relatives. Ça, c'est le rôle du décideur; il peut, par exemple, avoir à évaluer l'importance relative à accorder à 315 lettres manuscrites par rapport à une liste de 400 signatures sur une pétition. Le décideur peut également devoir évaluer l'importance des divers groupes d'utilisateurs par rapport aux préoccupations des groupes environnementaux dans l'ensemble de la région. Il est évident que l'évaluation est un élément essentiel de la prise de décision et que l'analyse sert à préparer l'information de telle façon qu'il soit possible de procéder à l'évaluation.

Les méthodes d'analyse

Les méthodes d'analyse les plus utiles reposent sur l'analyse du contenu; c'est un moyen de recherche utilisé en sociologie, en journalisme et en sciences politiques pour analyser le contenu réel (arguments, faits, logique) des articles de journaux, des lettres, etc. L'analyse du contenu a servi, par exemple, pour faire des recherches comparant la fréquence relative de certains sujets traités dans les lettres de lecteurs, afin de définir les priorités du public. L'ouvrage à succès, Megatrends, basait ses prévisions de tendances à venir sur la fréquence croissante de certains sujets paraissant dans les médias nationaux.

L'Analyse sommaire du contenu et la méthode Codinvolve sont deux variantes de l'analyse de contenu qui ont été des plus utiles. Aux fins du présent document, nous donnons ci-après une courte description de l'Analyse sommaire du contenu.

L'Analyse sommaire du contenu est conçue pour saisir le langage réellement utilisé par le public pour décrire les motifs de son opposition ou de son adhésion à une mesure

proposée. Cela permet au décideur de mieux se rendre compte de la vigueur des termes utilisés ou de la valeur des arguments. L'Analyse sommaire du contenu est facile à utiliser si les commentaires sont relativement peu nombreux mais elle se complique à mesure que le nombre de commentaires augmente.

Voici les étapes de cette analyse :

1. **Coder les réponses pour identification, origine et affiliation**

À chaque lettre ou commentaire on attribue un code d'identification indiquant la date de réception et la façon dont il furent reçus ainsi que tout autre renseignement concernant l'affiliation de l'auteur du commentaire. Le code d'identification est important, parce qu'il constitue un moyen de répondre aux questions que l'on se pose au sujet de la façon dont des personnes affiliées à des associations différentes ou vivant dans des régions géographiques différentes, réagissent au problème; par exemple, ce que les gens vivant hors de la région du projet ressentent comparativement à ceux qui vivent dans cette région. Est-ce qu'un groupe d'utilisateurs réagit différemment des autres groupes d'utilisateurs? Est-ce que les contribuables d'une partie de la région ressentent la même chose que ceux des autres parties?

2. **Faire des copies**

Ceci ne s'applique que si les commentaires sont conservés sur papier et n'est donc pas nécessaire si on les conserve sur ordinateur.

3. **Choisir des codes pour les dossiers**

Ensuite, il faut identifier les dossiers ou les catégories qui seront nécessaires. Cette étape peut être très simple ou très complexe. On peut n'avoir besoin que de deux dossiers : un pour ceux qui sont «pour» le projet, un autre pour ceux qui sont «contre». Cependant, après examen des commentaires, il peut apparaître que le public a cinq raisons de base pour s'opposer au projet et trois autres pour le supporter. Il pourra alors être utile de créer dix dossiers (six pour les commentaires «contre», dont un relatif aux gens qui sont contre mais n'en donne pas la raison, leur opposition, et quatre pour les commentaires «pour», y compris un relatif

aux personnes qui sont pour mais sans dire pourquoi. On attribue un numéro de code à chacun des dossiers ou à chacune des catégories.

4. **Faire une première analyse**

Lisez tout le commentaire, ou toute la lettre, pour en comprendre la signification globale. Relisez ensuite le document en soulignant les parties relatives aux catégories définies.

5. **Coder les commentaires**

Retournez au commentaire, ou à la lettre, et attribuez un code approprié à chacun des commentaires soulignés. Au cours de ce codage, il faut inscrire à la fois le code de dossier et le numéro d'identification. Il faut noter ce dernier pour deux raisons : il permet au décideur de reprendre la lettre entière si le commentaire est particulièrement intéressant et il permet d'analyser les commentaires de ce dossier en fonction de l'origine ou de l'affiliation.

6. **Faire une seconde analyse**

Pour s'assurer qu'une lettre ou un commentaire a été analysé objectivement, on recommande que le commentaire codé soit revu par un deuxième analyste. Toute différence d'opinion au sujet du codage du commentaire peut être résolue par une discussion entre les deux analystes.

7. **Conserver un exemplaire intégral du commentaire ou de la lettre analysé**

Cet exemplaire doit être versé au dossier principal comme documentation afin de pouvoir montrer au public et à la direction comment l'analyse fut faite.

8. **Conserver les commentaires codés dans les dossiers appropriés**

Si l'on conserve les documents sur papier, il faudra découper un exemplaire codé et garder les découpures dans les dossiers correspondants. Pour les archives informatiques, un programme sera nécessaire pour envoyer les parties ou l'intégralité d'un commentaire ou d'une lettre dans les catégories appropriées.

9. **Préparer un rapport**

Dans le cas de découpures, on peut préparer un rapport simplement en collant tous les commentaires par catégorie. Bien sûr, cette méthode restreint l'utilité de l'Analyse sommaire du contenu dans le

cas d'un nombre considérable de commentaires; en effet, la comparaison par recoupements selon l'origine et l'affiliation peut devenir embarrassante. Un ordinateur peut imprimer tous les commentaires mémorisés dans des catégories particulières et les comparaisons par recoupements sont faites aisément. Néanmoins, si le nombre de commentaires est élevé, le rapport sera très volumineux.

Commentaires concernant les rapports statistiques

Souvent, il est indiqué de présenter les données statistiques en les accompagnant d'une brève explication telle que, par exemple, «une grande partie des groupes d'intérêts (61 %) expriment leur appui et le justifient en invoquant trois raisons...» Beaucoup de gens, non seulement dans le public mais aussi parmi les décideurs, sont intimidés par les analyses statistiques et comprendront mieux les données sous forme d'une petite explication.

Il est cependant essentiel que cette explication résume simplement l'analyse statistique et n'évalue pas le commentaire. L'Analyse sommaire du contenu n'est qu'une méthode analytique. Y recourir à des fins d'évaluation minera sa crédibilité.

L'analyse des valeurs sous-jacentes aux commentaires

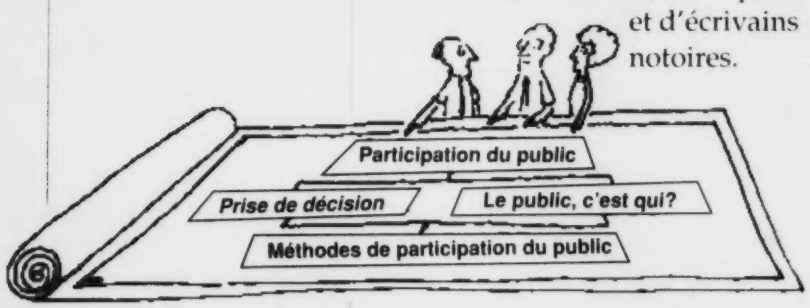
L'Analyse du sommaire du contenu (ainsi que la méthode Codinvolve) met l'accent sur les arguments, les faits et la logique du commentaire ou de la lettre, mais un autre aspect important de ces commentaires du public sont les valeurs et les opinions politiques sous-jacentes qu'ils expriment ou laissent deviner. Les valeurs que les gens attribuent aux choses sont des étalons qui permettent de distinguer le bien du mal, le moral de l'immoral, le juste de l'injuste, etc. Bien que l'opinion des gens puisse varier en fonction de nouvelles informations ou de dialogues avec d'autres groupes, les valeurs fondamentales sont relativement permanentes et, de ce fait, elles donnent souvent une meilleure indication de la position éventuelle des gens que ne le sont les arguments, les faits ou la logique.

Analyser ces valeurs est difficile parce qu'elles sont le plus souvent implicites; il s'ensuit donc qu'avoir une analyse objective est très difficile parce que l'analyste doit deviner ces valeurs qui ne sont pas explicitées dans le commentaire. De plus, certaines lettres ne contiennent que des arguments, des faits, de la logique,

et ne peuvent servir pour une analyse de valeurs. D'où le risque alors de se faire reprocher d'ignorer certains commentaires ou certaines lettres. En conséquence, les résultats d'une analyse des valeurs ne peuvent être exprimés que de façon qualitative et non quantitative.

Voici de nombreux indicateurs de valeurs implicites :

- Utilisation d'expressions chargées de valeurs : les escroqueries de l'entreprise privée, les profiteurs des centrales, etc.
- Prévision de conséquences néfastes : «Le travailleur ne sera plus capable de payer sa note d'électricité.».
- Emploi de qualificatifs pour décrire les adversaires : «hippies», «serviles», «profiteurs».
- Grandes citations extraites de la Bible, de l'Accord sur le lac Meech, ou de penseurs et d'écrivains notoires.



En recherchant de tels indices dans les commentaires écrits ou oraux, un analyste pourra souvent évaluer dans des limites raisonnables les valeurs et les croyances des gens. Un des meilleurs moyens de vérifier l'objectivité de l'Analyse est de demander une deuxième analyse à un analyste qui ignore les résultats de la première. En cas de différences, les deux analystes discuteront du problème pour y trouver une solution.

Les commentaires chargés de valeurs pourraient être codés de la même manière que les arguments, les faits et la logique, en établissant des catégories de valeurs tout comme pour les arguments, les faits et la logique. En raison des limites de l'analyse des valeurs mentionnées précédemment, il serait préférable de classer les commentaires du public par catégorie plutôt que de compter le nombre de réponses dans chaque catégorie. La direction pourrait ainsi se faire une idée des valeurs sous-jacentes, sans prétendre à une analyse statistiquement valide.

CHAPITRE II

MÉTHODES DE CONSULTATION

RÉUNIONS PUBLIQUES

À première vue, la réunion publique semble être le moyen le plus simple et le plus direct de prendre contact avec le public; on s'imagine en effet qu'il suffit de réserver une salle, d'envoyer des invitations, d'établir un ordre du jour et de se présenter à la réunion. En réalité, la réunion publique est l'une des situations les plus complexes, les plus imprévisibles et les plus exigeantes qui soient, et cela pour les raisons suivantes:

- Vous n'avez qu'un temps réduit pour bien faire les choses. Une erreur ou une fausse impression peuvent ne pas être corrigées facilement et peuvent être empirées par quelques personnes en colère.

- Des représentants de groupes d'intérêts, ou d'autres personnes peuvent s'emparer de la réunion pour proclamer à loisir leur thème favori.

- Bien des gens ont peur de parler en public; ils peuvent avoir des choses importantes et valables à dire, mais ne les diront pas lors d'une réunion.

- Quel que soit le motif de la réunion, les gens en profiteront peut-être pour parler de choses qui sortent du cadre de celle-ci; si ces choses préoccupent les gens, il est difficile de les écarter.

- Dans une collectivité, il peut y avoir un tas de choses qui influenceront la façon dont les individus réagiront à votre annonce d'une réunion, au contenu du programme, à votre façon de présenter les choses, à votre calendrier des activités ou à votre sens des priorités. Les gens s'attendent à ce que la personne qui organise la réunion connaisse bien la région et seront mécontents s'ils ont l'impression que vous considérez que les problèmes locaux sont sans importance.

- Ceux qui mènent la collectivité penseront que des questions importantes

pourraient être posées au cours de la réunion. Ils pourraient s'inquiéter de votre impact sur les projets de l'administration locale ou sur les objectifs locaux d'ordre politique.

- On peut difficilement prévoir combien de personnes assisteront à la réunion et, par conséquent, la nature des installations et des services requis.

Tous ces problèmes peuvent être réduits grâce à une étude et à une préparation préalables soigneuses. Prévoyez suffisamment de temps et d'énergie pour ce faire.

Types de réunions publiques

Il y a divers types de réunions publiques adaptés aux objectifs de la réunion, à l'importance de l'auditoire prévu et au genre d'interaction souhaitée entre les participants. Au nombre des principaux types, mentionnons les suivants :

- exposé/questions et réponses;
- assemblée municipale;
- commission/table ronde;
- groupe important/petits groupes.

Ces divers types sont expliqués à la section 2 du «Répertoire des méthodes».

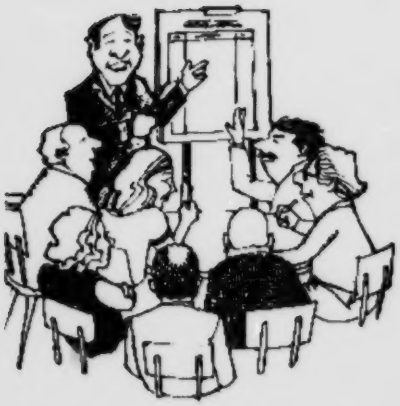
Bien comprendre l'objet de la réunion

Le choix du type de réunion dépend de ce qu'on veut obtenir. En tenant une réunion publique, vous faites preuve de sincérité et du désir de faire les choses au grand jour. Bien qu'il existe d'autres moyens de procéder à une vaste consultation du public, rien ne surpasse la réunion publique pour donner à chacun une chance d'entendre les opinions et les plans des autres et obtenir séance tenante de chacun les éclaircissements nécessaires.

Pour concevoir l'organisation et la tenue de réunions publiques, il est essentiel de bien comprendre cet aspect de ce genre de théâtre.

Voici quelques raisons d'avoir des réunions publiques :

- fournir un forum où les gens puissent manifester leurs préoccupations;
- faire part de plans, de propositions ou de décisions, avec motifs à l'appui, puis recueillir les réactions;



- dégager des points de vue, des préférences ou des idées;
- donner à toutes les parties une chance d'entendre chacun des autres sans intermédiaire;
- exposer des problèmes que la collectivité doit prendre en considération;
- obtenir un consensus au sujet des moyens à adopter pour régler des problèmes;
- échanger de l'information.

Il est courant de trop escompter d'une réunion publique. Votre ordre du jour est peut-être trop chargé pour vous occuper sérieusement de tout, ou vous demandez peut-être aux gens de faire des analyses complexes ou de prendre des décisions importantes sur-le-champ. Une réunion publique est utile pour échanger des informations mais n'est pas l'endroit indiqué pour prendre des décisions valables. Sauf dans des cas très simples, une réunion publique ne peut être assimilée à un programme complet de participation du public, parce qu'elle n'accorde pas suffisamment de temps pour réfléchir aux problèmes complexes. Ce n'est que rarement qu'on utilisera une réunion publique pour de longs discours du promoteur, car cela risque de frustrer l'auditoire, à moins que celui-ci puisse poser des questions ou discuter des problèmes en cause.

Les résultats obtenus par une réunion publique traditionnelle peuvent l'être par d'autres méthodes avec plus d'aisance et moins de «pression».

Connaître l'auditoire

L'autre facteur important dans le choix du type de réunion est l'auditoire : son importance, le niveau d'intérêt pour le sujet, l'expérience qu'il a de divers types de réunions et ce qu'il pense de la crédibilité de l'organisme.

Importance de l'auditoire : Si l'auditoire est très important, il n'est pas pratique de le scinder en petits groupes parce que, par exemple, il sera très compliqué de fournir des tableaux à feuilles mobiles, des salles de réunion à tous ces groupes.

Niveau d'intérêt pour le sujet : Les gens très intéressés à un sujet seront probablement disposés à utiliser un

processus organisé ou tout autre type de réunion favorisant la participation. Par contre, si les gens ne sont que modérément intéressés, un type de réunion plus passive pourrait convenir.

Expérience de divers types de réunions : Par exemple, si des meneurs de groupes d'intérêts ont déjà participé à des réunions au cours desquelles on a utilisé des petits groupes avec succès, ils seront plus à l'aise en se retrouvant dans ce même climat; un autre type de réunion les désorienterait.

Crédibilité de l'organisme : Chaque fois que l'on a recours à un type de réunion très différent des types familiers pour l'auditoire, la crédibilité de l'organisme est en jeu, jusqu'à ce qu'il soit prouvé que ce nouveau type de réunion est productif. Dans les localités où la crédibilité est bien établie, cela ne posera sans doute aucun problème. Par contre, là où la crédibilité de l'organisme laisse à désirer, il pourra y avoir de la résistance à l'égard de types de réunion non traditionnels, même si ces dernières pourraient être fructueuses. Plus précisément, un auditoire opposé à une action proposée ou à l'organisme, pourrait considérer toute suggestion de répartition en petits groupes comme une manoeuvre visant à «diviser pour mieux régner».

Disposition des sièges

La disposition des sièges donne le ton de la réunion et des rapports entre les participants. Si le personnel de l'organisme s'assoit devant la salle, et que l'auditoire est assis en rangées, cette disposition établit un rapport où les participants s'adressent aux animateurs devant eux, plutôt que de dialoguer ensemble. Cette méthode est tout indiquée pour une réunion d'information, mais pas pour une réunion au cours de laquelle on souhaite favoriser le dialogue entre les participants. On améliorera les possibilités d'interaction en plaçant les sièges en demi-cercle, plutôt qu'en rangées. La disposition en demi-cercle permet un contact visuel entre les membres de l'auditoire, ce qui favorise l'interaction.

La disposition idéale pour l'interaction ou la négociation et l'obtention d'un consensus est le cercle, bien que cette disposition soit parfois limitée par l'usage de tables rectangulaires. Dans ce dernier cas, il

est désirable de se rapprocher le plus possible de la disposition circulaire; celle-ci permet non seulement d'établir un contact visuel entre les participants, mais cela évite aussi un «président de table», et tout le monde est sur le même pied. Une approximation du nombre de personnes dans le cas d'une disposition des tables en carré ouvert au centre : 3 rangées de chaises autour d'un carré de 5 mètres permettent d'asseoir 100 personnes. Placez un membre de l'équipe de chaque côté et entourez-le de participants; vous créerez ainsi un environnement propice à la conversation.

La disposition des tables habituellement utilisée lors d'un banquet est une disposition tout à fait naturelle pour une réunion, qu'il s'agisse d'un groupe important ou d'un petit groupe. Les gens peuvent se tourner pour écouter le discours d'ouverture, puis se retourner vers leurs voisins de table avec qui ils discuteront en groupe. Il faudra donc veiller à assigner les places de telle façon qu'à chaque table il y ait un mélange d'opinions.

Si la réunion a lieu dans une cafétéria, un gymnase ou toute autre grande salle à usage polyvalent, il est possible d'avoir deux types de réunions: d'un côté de la salle, on disposera des chaises en rangées pour la réunion du groupe le plus important, tandis qu'on placera des tables pour organiser des petits groupes de discussion dans l'autre moitié de la salle.

Date et lieu des réunions

On doit tenir les réunions à une date et à un endroit qui conviennent au public et ne tenir compte des préférences du personnel qu'en second lieu. Ceci veut dire qu'en général les réunions auront lieu le soir. Toutefois, pour les réunions auxquelles assisteront principalement des représentants d'organismes gouvernementaux ou de groupements, il pourrait être préférable que la réunion ait lieu durant la journée.

Quand on choisit un lieu de réunion, la première chose à faire est de veiller à ce qu'il satisfasse aux besoins du type de réunion et de la disposition des sièges prévus. Il peut être également préférable de tenir la réunion à l'écart de l'organisme, en «terrain neutre».

Autres éléments à considérer lors du choix d'un lieu de réunion :

- ❏ emplacement des installations (endroit central ou éloigné);
- ❏ facilité d'accès par transport en commun;
- ❏ aire de stationnement;
- ❏ sécurité des lieux;
- ❏ facilité d'accès pour les personnes handicapées.

Liste de vérification

- ❏ Effectuer une recherche préliminaire.
- ❏ Se renseigner auprès des dirigeants locaux et d'autres participants éventuels, afin de bien comprendre le contexte local et d'évaluer le niveau d'intérêt; leur expliquer ce que l'on attend d'eux.
- ❏ Établir le programme et le passer en revue avec d'autres participants.
- ❏ Choisir le lieu, la date et l'heure de la réunion.
- ❏ Annoncer la réunion (communiqués de presse; avis, annonces et reportages dans les journaux; annonces par les organisations communautaires ou parrainage des réunions par ces organismes).
- ❏ Préparer de la documentation pour les médias, afin qu'ils aient tous les renseignements appropriés avant la réunion.
- ❏ Annoncer la réunion au moins deux ou trois semaines à l'avance, avec rappels la veille et le jour même de la réunion.
- ❏ Faire les arrangements nécessaires pour la disposition des sièges, l'installation d'un système de sonorisation, les rafraîchissements, l'accès à la salle, les écrans de projection, une table pour un projecteur de diapositives, des présentoirs, des cartes murales et des tableaux, l'impression des programmes et autres documents à distribuer. Si vous utilisez du matériel de présentation visuelle, soyez certain qu'il soit conforme aux dimensions de la salle. Souvenez-vous que la simplicité est la formule magique pour tout schéma. Vous pouvez toujours expliquer

n'importe quel élément du tableau mais il est très facile aussi de désintéresser complètement l'auditoire.

Règles de base pour diriger des réunions

La façon dont on dirige une réunion est l'élément majeur de sa réussite. Un animateur médiocre peut amener le public à penser que la réunion est mal dirigée et qu'elle n'est qu'une perte de temps, alors qu'un animateur autocratique peut inspirer de l'antipathie et de l'opposition envers l'organisme.

Un animateur efficace doit avoir assez de souplesse pour modifier les règles rigides d'une réunion lorsque c'est nécessaire, il reçoit les commentaires de l'auditoire même si les remarques sont purement émotionnelles et il communique son enthousiasme, sa sincérité et son engagement envers le processus de participation du public.

Dans nombre d'organismes, la tradition veut que ce soit le fonctionnaire le plus élevé en grade qui dirige la réunion. Cette façon de procéder comporte un avantage certain : le public aime savoir que ses commentaires sont entendus par quelqu'un haut placé dans l'organisme. De plus, de nombreux dirigeants hauts placés ont beaucoup de prestige en public. Le désavantage, par contre, réside dans le fait que l'on considère difficilement qu'un haut fonctionnaire puisse être neutre; il pourrait même être poussé à prendre des engagements contre-indiqués. En outre, les groupes opposés sont plus enclins à tenter d'utiliser une attaque contre un haut fonctionnaire comme moyen de miner la crédibilité de l'organisme. Une solution consiste à demander au plus haut fonctionnaire d'ouvrir la séance, de dire quelques mots de bienvenue, puis de confier la réunion à un président. Ceci établit clairement que la haute direction assiste à la réunion pour écouter les commentaires du public mais que le rôle du président de la réunion est d'établir et de maintenir l'organisation de celle-ci dans l'intérêt de tous et que ce rôle n'est pas simplement conféré en vertu du degré hiérarchique. Néanmoins, si le plus haut fonctionnaire possède des aptitudes de leadership très marquées, cette capacité peut compenser le risque que représente sa présence face à l'auditoire.

Il y a plusieurs principes fondamentaux pour une direction efficace d'une reunion :

La réunion «appartient» aux participants. La condition fondamentale pour que la direction d'une réunion soit efficace est celle de la democratie : le pouvoir résulte du consentement des gouvernes. En d'autres termes, les gens acceptent que la reunion soit dirigée parce que c'est dans leur intérêt de le faire. Pour qu'une reunion puisse atteindre un but, il faut qu'elle soit organisée. Il faut délimiter les sujets à débattre, établir des procédures pour les gens qui prennent la parole et ainsi de suite. Tant que l'animateur maintient cette organisation équitablement et raisonnablement, les participants auront intérêt à collaborer et si quelqu'un devait protester, l'animateur aura généralement l'appui de l'auditoire. Cependant, si l'auditoire estime que l'organisation n'est ni équitable ni raisonnable, le rôle de direction assumé par l'animateur sera compromis et remis en question.

Diriger le déroulement des opérations, non pas le contenu. L'animateur doit avant tout veiller à l'équité du déroulement de la réunion et éviter d'assumer le rôle d'avocat ou de participant en faisant des commentaires au sujet du contenu de la réunion. Si l'organisme a besoin d'un «specialiste» de la question à débattre, il faut que ce quelqu'un soit autre que l'animateur de la réunion. Evitez les manifestations de pouvoir. Faire appel à un grand nombre de spécialistes et élaborer des présentoirs valant des milliers de dollars, présenter des cartes et des tableaux fort coûteux donnent l'impression que l'organisme et ceux qui mènent la réunion ont plus d'importance que le public. Ceci peut faire naître l'antipathie et l'opposition.

Directives pour diriger de grandes réunions

Un certain nombre d'éléments influent sur l'efficacité des grandes réunions :

Type de réunion : La première chose à prendre en considération lorsqu'on organise une grande réunion est le type de cette réunion. En général, sauf lorsque légalement requis, il faut éviter les procédures rigides des audiences publiques. Plus les procédures sont rigides, plus les gens sont intimidés et se taisent ou sont mécontents de devoir «jouer le jeu suivant les règles de l'organisme».

Ce n'est pas parce qu'une réunion est entamée avec un vaste auditoire qu'elle doit nécessairement être monolithique. Dépendant de l'objet de la réunion, on peut diviser un vaste auditoire en petits groupes de travail qui, ou bien font de courts exposés verbaux à la fin de la réunion, ou bien remettent des rapports écrits. Cette méthode est efficace si le but de la réunion est de recueillir des renseignements auprès du public, tels que par exemple l'identification d'un problème. Par contre, si l'objet de la réunion est très controversé les gens peuvent s'opposer à la division en petits groupes, en proclamant que c'est là une stratégie du genre «diviser pour régner». Dans de tels cas les gens pourraient vouloir entendre ce que les autres pensent, et les tentatives d'utiliser des procédés de réunion raffinés seront peut-être considérés comme des manoeuvres de manipulation du public.

Si on a recours à des groupes de travail, on suivra les règles générales suivantes :

- le sous-groupe doit avoir en main un programme défini;
- le sous-groupe doit nommer un facilitateur et un responsable du procès-verbal qui connaissent les tâches dévolues au groupe;
- les sous-groupes doivent communiquer leurs résultats à la réunion générale, afin que le principe de communication soit respecté; et
- si l'on attend du sous-groupe qu'il s'acquitte d'une tâche importante, il faut organiser une réunion d'étude plutôt qu'une réunion publique.

Si l'objet d'une réunion est très controversé, il peut être indiqué de rencontrer les dirigeants des divers groupes d'intérêts plusieurs semaines à l'avance, pour discuter du type de réunion. Si les participants clés ont été consultés au préalable à ce sujet, les groupes qu'ils représentent pourront difficilement déclarer par après qu'on les a trompés.

Règles de base pour les réunions dont l'objet est controversé : Lorsqu'on doit diriger une grande réunion où l'on s'attend à une vive opposition, il faut établir des règles de base concernant la participation de l'auditoire. En voici quelques exemples : temps de parole, ordre d'intervention des

participants, délimitation des sujets à discuter et ainsi de suite. Dans une réunion où l'auditoire est nombreux, il se peut que l'on doive établir une règle de base limitant le temps de parole à cinq minutes, afin de permettre à chacun de parler. Toutefois, il pourrait arriver qu'un groupe organisé conteste cette règle pour avantager sa position. Le président de la réunion doit exposer les règles de base de la réunion aux participants et en donner les raisons. Dans la mesure du possible, le président devrait rencontrer les dirigeants des groupes d'intérêts.

Participation accrue : L'un des inconvénients des grandes réunions publiques est que seul un nombre restreint de participants peuvent, en fait, parler. Il en résulte que l'opinion de la majorité demeure inconnue. On peut contourner ce problème en distribuant un questionnaire ou un cahier de réponses à chaque participant et en l'invitant à formuler ses commentaires par écrit. Certes tout le monde ne le fera pas mais un bon nombre le fera et cela augmentera la conviction que l'on accorde de la considération non pas seulement à l'opinion de ceux qui ont pris la parole mais aussi celle du restant de l'auditoire.

Méthode empirique pour les réunions publiques

- ❑ Organisez la séance de façon à ce qu'elle ne dure pas plus de deux heures et demie à trois heures.
- ❑ Disposez les sièges de telle façon que le président de la réunion puisse voir tous les participants mais, s'il y a une table principale ne la surélevez pas.
- ❑ Dans les réunions à vaste auditoire, répartissez des microphones dans la salle pour permettre à tout le monde d'entendre non seulement les réponses des responsables de la réunion mais aussi les questions posées par les participants.
- ❑ Donnez aux participants le temps de parler sans être interrompus.

PRÉSIDER UNE RÉUNION PUBLIQUE

Diriger une réunion publique est un art. Cela exige un juste équilibre entre le désir de combler les attentes des participants, et la fermeté nécessaire pour faire respecter le programme adopté. Si le public est vivement préoccupé par certaines questions, il se peut qu'il se méfie de la personne qui préside la réunion ou qu'il la conteste ouvertement. Une proposition de déroger au programme établi, ou l'allocution d'une personne, peuvent modifier le climat de la réunion et rendre vos objectifs insoutenables. Voici donc quelques directives pour se préparer à présider une réunion :

- ❑ Avant d'ouvrir la réunion, passez toujours le programme en revue avec les participants (soyez prêt à accepter des modifications à ce programme).
- ❑ Ne limitez le temps de parole des participants que si cela est nécessaire pour donner une chance égale à tous (stipulez les limites de temps en précisant la raison).
- ❑ Ne diminuez ni ridiculisez jamais une personne qui prend la parole et qui vous a ennuyé ou critiqué (la courtoisie est toujours de mise, surtout lorsqu'on limite un orateur ou qu'on rappelle quelqu'un à l'ordre).
- ❑ Lorsque vous sollicitez des commentaires, faites systématiquement le tour de la salle des yeux et laissez suffisamment de temps pour que les personnes hésitantes puissent s'avancer avant que vous poursuiviez.
- ❑ Considérez tous les points de vue comme valables et ne faites pas de commentaires au sujet de ce que les gens disent (vous êtes un animateur, non pas un juge).
- ❑ Si des gens semblent mal à l'aise au sujet de la façon dont les choses se passent, demandez-leur leurs commentaires et traitez directement avec eux. Parfois, un sondage d'opinion clarifiera les sentiments de l'auditoire à l'égard d'une question; vous pourriez demander, par exemple : «Combien de personnes estiment que nous avons accordé suffisamment de temps pour interroger le dernier orateur?»
- ❑ Si la réunion n'est pas terminée à l'heure prévue, vous pourriez devoir décider s'il faut prolonger la séance ou s'il est préférable d'avoir une autre réunion. Une prolongation s'impose parfois lorsqu'on désire résoudre un problème; d'autres fois une prolongation peut être une source de frustration parce que les participants sont de plus en plus fatigués et distraits. Il est préférable que le président de la réunion prenne la décision, en donne les raisons et demande l'accord des participants. Évitez de recourir à un vote, car cela pourrait créer un précédent dans d'autres domaines.

PRÉSIDER UNE RÉUNION PUBLIQUE

JOURS D'ACCUEIL

Nota : La section «JOURS D'ACCUEIL» est une adaptation française du texte «OPEN HOUSES» extrait avec autorisation de Conor, Desmond M., «The Open Houses» in Constructive Citizen Participation: A Resource Book, Development Press.

Les jours d'accueil sont fréquemment utilisés comme méthode de consultation, de préférence aux réunions publiques. Certains praticiens considèrent que cette méthode est plus constructive que la réunion publique. Un plus grand nombre et une plus grande diversité de personnes intéressées peuvent obtenir de l'information tout en donnant leurs opinions.

Directives générales

Le jour d'accueil donne l'occasion aux gens de se rendre dans un local central durant certaines heures données pour examiner des présentoirs, poser des questions ou discuter de problèmes divers avec le personnel de l'organisme.

Les jours d'accueil ont lieu, en général, dans un local apprécié de l'endroit, tel une salle de bibliothèque, d'école ou d'église. Elles ont lieu de 14 h à 21 h, afin d'en faciliter l'accès aux mères qui ont de jeunes enfants, aux étudiants revenant de l'école et aux adultes, avant et après le repas du soir. Les visiteurs peuvent venir quand cela leur plaît et y rester aussi longtemps qu'ils le veulent. (En hiver, dans certaines régions rurales, les meilleures heures sont de 13 h à 18 h).

Une série de panneaux de présentation, disposés en cercle sur des chevalets, exposent le but du projet, l'équipe de travail, les divers aspects des problèmes, les critères d'évaluation, les solutions de rechange, etc. Souvent, un schéma sur un panneau est suivi par une courte explication sur le panneau suivant afin que le visiteur puisse saisir l'ensemble du projet, sans qu'il faille le prendre par la main et tout lui raconter.

Une projection automatique de diapositives par cycles de trois à cinq minutes sur un petit écran en forme de cube, est très pratique pour présenter les aspects visuels du sujet. Notez que si vous mettez des chaises à la disposition des visiteurs cela risque d'entraver la circulation souhaitée.

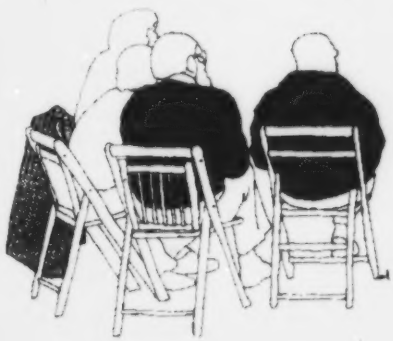
Généralement, on place sur une table la documentation à distribuer. On devrait également prévoir du café et des beignets, ou des sandwichs, de préférence par l'intermédiaire d'un traiteur local. La caractéristique la plus importante des jours d'accueil est la conversation tout à fait libre des visiteurs. Les gens peuvent y venir quand ils veulent, y rester aussi longtemps qu'ils veulent et traiter de n'importe quel sujet qui les intéresse et dans l'ordre qu'ils préfèrent. Par conséquent, le personnel s'entretient avec un plus grand nombre de personnes et avec un échantillon plus représentatif de la population que ce n'est le cas lors d'une réunion publique typique. La qualité des échanges est généralement bien meilleure; les participants posent des questions réfléchies et se débattent avec des solutions de rechange. Dans bien des cas, on ne pose pas seulement les problèmes, mais en fait on les résout, contrairement à ce qui se passe dans une réunion publique.

On peut combiner efficacement un jour d'accueil avec une réunion publique ou toute autre activité. Par exemple, un jour d'accueil peut être suivi dans la soirée par une réunion publique. Le jour d'accueil permet d'informer le public, et ensuite, dans la soirée, le public fait connaître ses réactions à l'organisme.

Une variante des jours d'accueil consiste à inviter des groupes d'intérêts à organiser des kiosques, afin que les gens puissent circuler dans la salle et se faire une idée des opinions des acteurs principaux. Dans plusieurs cas, on a élargi les jours d'accueil pour en faire une sorte de «foire» agrémentée d'activités récréatives et sociales et de rafraîchissements et de nourriture.

Réactions

La collecte systématique des réactions d'un public informé est une caractéristique essentielle des jours d'accueil. Les membres du personnel, identifiés par un insigne indiquant leur nom et leur spécialité, ont des carnets de remarques sur lesquels ils consignent les commentaires des gens, leurs préoccupations, leurs questions et leurs suggestions. Lorsque le personnel ne peut répondre séance tenante à une question, il note le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne pour pouvoir y donner suite plus tard. Les visiteurs apprécient beaucoup que le personnel transmette aux organismes



pertinents les questions ou les préoccupations qui ne font pas partie de leur projet.

Bien que l'entrée à un jour d'accueil soit gratuite, les visiteurs doivent payer pour en sortir... en remplissant une courte liste de vérification! On peut ainsi recueillir des données quantitatives telles que l'importance accordée aux facteurs d'évaluation et l'ordre de préférence des solutions de rechange. Les données de bases obtenues telles que, par exemple, le lieu géographique de résidence ou d'occupation permettent d'établir des recoupements des classifications des différentes couches de la population.

Affectation du personnel

En général on a besoin de moins de personnel durant la journée que durant la soirée. Il est important de s'organiser de manière à éviter une trop grande affluence. Un jour d'accueil tenu de 19 h à 21 h peut facilement dégénérer en réunion publique ordinaire ce qui ne sera probablement pas le cas si elle est tenue de 14 h à 21 h.

Dans un cas récent, 250 personnes participèrent à un jour d'accueil organisé de 14 h et 21 h. Deux employés furent présents de 14 h à 18 h 30 et quatre durant la soirée. Environ 30 notes de remarques et 130 listes de vérification à la sortie furent remplies. Le personnel en poste a été en mesure de donner les explications appropriées concernant le projet à des femmes au foyer, des environnementalistes et des gens d'affaires.

Lors de la préparation des panneaux, il est important que le personnel veille à ce que ceux-ci soient plus informatifs que persuasifs, plus informels que formels. Des schémas trop soignés suggèrent implicitement qu'il est trop tard pour les modifier.

Les jours d'accueil sont un moyen puissant d'instruction et de solution des problèmes, facilement adaptable à la plupart des projets d'aménagement et aux caractéristiques de la plupart des participants. Il est typique que ce genre de méthode attire plus de gens qui constituent un groupe plus représentatif de l'ensemble de la collectivité que le ferait une réunion publique type.

Publication préalable

Un jour d'accueil est conçu pour avoir lieu sept à dix jours

après qu'une publication ait donné au public l'information de base relative au sujet et l'occasion d'y répondre sans peine. Il peut s'agir d'une annonce ou d'un encart tabloïde dans un journal local avec un bon détachable, ou une brochure distribuée par l'intermédiaire de la publicité à domicile et contenant une carte-réponse port payé.

Durant la période «d'incubation» qui suit la diffusion de cette publication, les gens ont la possibilité de suivre la couverture du sujet par les médias, d'en discuter avec des voisins et d'être mieux préparés à tirer le plus grand profit du jour d'accueil.

Formation du personnel

C'est un minimum que le personnel se réunisse avant le jour d'accueil, pour déterminer les questions probables et formuler des réponses courtes, correctes et cohérentes. Avant une série de jours d'accueil concernant un projet très controversé, le personnel avait examiné une trentaine de questions probables et s'était exercé à répondre comme si les questions lui avaient été posées par (a) une femme au foyer intéressée, (b) un professeur de sciences au niveau secondaire, (c) un fermier âgé et (d) un environnementaliste en colère. Un film sur l'apprentissage de la confiance en soi et de l'affirmation intitulé «When I Say No I Feel Guilty» (Quand je dis non, je me sens coupable – produit par International Telefilms) a aussi été utilisé avec grand succès.

Suivi

Après un ou plusieurs jours d'accueil, il est important :

- D'avoir une réunion avec le personnel pour connaître ses réactions, ses impressions et ses suggestions pour l'amélioration des activités à l'avenir.

- D'analyser les réponses et de mettre les résultats à la disposition (a) de l'équipe de planification et (b) des médias locaux au moyen d'un communiqué de presse, de sorte que les gens connaissent l'opinion de l'ensemble de la collectivité.

- De recueillir les réponses aux questions notées durant le jour d'accueil et d'adresser des demandes d'intervention aux autres organismes.

RÉUNIONS D'ÉTUDES

RÉUNIONS D'ÉTUDES

Les réunions d'études sont des réunions publiques au cours desquelles les participants examinent l'information, définissent les problèmes en détail, résolvent des problèmes ou examinent un plan. On attend des réunions d'études non seulement qu'elles produisent des résultats mais aussi qu'elles servent de forum où l'on peut échanger des renseignements et des informations.

Une réunion d'étude est indiquée lorsque l'on traite de sujets complexes et qu'il faut mettre le public au courant de questions techniques en plus de lui donner le temps d'examiner la situation en détail. On peut organiser des réunions d'études du programme de participation du public.
Une réunion d'étude est particulièrement utile comme moyen d'amener le public à examiner une situation en détail d'une façon plus expéditive que par des méthodes de participation accrue.

Des réunions d'études pourraient servir pour les activités suivantes :

- option d'un programme de participation du public;
- réviser un plan ou concevoir un plan unique, acceptable pour tous les intervenants;
- déterminer les questions ou les problèmes, éventuellement par ordre d'importance;
- concevoir des solutions de rechange pour un problème particulier;
- passer en revue les résultats d'exploitation d'un plan réalisé;
- présenter une étude technique et en examiner les implications;
- déterminer les modalités d'études à faire;
- dresser la liste des répercussions importantes dont il faut tenir compte lors de l'évaluation des solutions de rechange.

Sélection des participants

Pour qu'un groupe soit efficace, le nombre idéal est de cinq à sept personnes, mais comme il est indispensable que tous les groupes d'intérêts soient représentés la plupart des groupes de discussion

comptent parfois jusqu'à 20 ou 25 personnes. Malgré cela, même si vous constituez des groupes élargis, certaines personnes se sentiront exclues. Voici quelques méthodes utilisables pour prévenir ce problème :

Réunions répétées : Il est possible de concevoir un type de réunion que l'on peut répéter aussi souvent que nécessaire donnant ainsi l'occasion à tous ceux qui le désirent de partager la même expérience.

Réunions de jour et réunions en soirée : Organiser une réunion d'étude pendant la journée suivie d'une réunion dans la soirée, au cours de laquelle chacun a la possibilité d'examiner les résultats de la journée. Il faut répartir en petits groupes ceux qui participent aux discussions, de telle façon que tout l'éventail des valeurs de la collectivité soit représenté dans chacun de ces groupes.

Sélection des groupes d'intérêts : Une autre méthode est que le personnel de l'organisme fasse une analyse approfondie pour identifier les intérêts qui doivent être représentés. En consultant les groupes d'intérêts, le personnel de l'organisme détermine alors les personnes qui sont les plus aptes selon l'avis des groupes eux-mêmes, à représenter ceux-ci.

Étapes pour la préparation d'une réunion d'étude

Les étapes suivantes faciliteront la préparation d'une réunion d'étude ou d'une réunion en petits groupes :

1. **Définir le résultat désiré.**

Définissez précisément ce qui devra résulter de la réunion, par exemple, un ensemble de solutions de rechange, une liste des impacts à évaluer et ainsi de suite.

2. **Définir l'information dont le public aura besoin.**

Définissez la nature de l'information dont les participants auront besoin pour atteindre le résultat désiré. Cette information doit être rédigée en termes simples, compréhensibles, dans le langage de tous les jours, et présentée sous une forme qui la rend facile à consulter et à assimiler, afin de consacrer le moins de temps possible durant la réunion à repérer l'information cherchée. On pourrait incorporer cette

information à un petit document de travail, contenant des travaux à réaliser en groupe ou en équipe, des instructions pour des exercices, de la documentation et des questionnaires d'appréciation à retourner.

3. **Choisir ou préparer une série d'activités qui contribueront à atteindre le résultat désiré.**

Dans certains cas, on atteindra ce résultat en recourant à des types de réunion déjà utilisées. Sinon, préparez un ensemble d'activités qui produiront les documents nécessaires. La méthode utilisée consiste à rédiger des instructions claires pour les activités de groupe, et à confier aux groupes une responsabilité importante du déroulement des activités et du résultat à atteindre. L'ensemble des activités pourrait inclure des méthodes telles que le brainstorming et la méthode de groupe nominal.

4. **Concevoir un moyen simple d'évaluer les résultats.**

Il faut qu'après avoir travaillé ensemble, les participants évaluent ce qu'ils ont fait ou établissent une priorité pour ce qu'il pensent être le plus important, sans quoi ils auront l'impression d'être limités par le type de réunion ou encore que l'on accorde la même importance à tous les points traités lors de celle-ci. Ce système d'évaluation peut prendre la forme d'un questionnaire d'appréciation à retourner, d'un sondage d'opinion ou d'un vote en vue d'établir les priorités.

Recourir à des méthodes de petits groupes

Un certain nombre de méthodes par petits groupes sont conçues pour améliorer l'efficacité du groupe d'une façon ou d'une autre. Les deux méthodes qui suivent sont décrites plus loin dans la deuxième partie de ce volume : «Répertoire des méthodes».

Brainstorming. Le brainstorming est destiné à augmenter le nombre d'idées et la création dans un groupe. C'est un moyen efficace de provoquer un nombre considérable d'idées en peu de temps, mais n'est d'aucun secours pour évaluer celles-ci.

Méthode de groupe nominal. La méthode de groupe nominal aide les groupes à concevoir un grand nombre d'idées

et à les ranger par ordre de priorité. Ce moyen est aussi très efficace lorsqu'on cherche à obtenir un consensus. La méthode de groupe nominal est basée sur le résultat de recherches qui indiquent qu'un individu conçoit plus d'idées en travaillant seul, mais en présence d'autres personnes.

Règles générales

Beaucoup de problèmes liés à l'organisation de réunions publiques se posent également pour les réunions d'études; cependant, celles-ci sont plus structurées et moins sujettes au «déraillement». Voici une liste de vérification pour leur préparation :

Suivez la **«liste de vérification»** pour une réunion publique :

- ❏ Établissez le programme selon qu'il s'agit d'une présentation générale devant l'ensemble des participants ou d'une séance de travail en petits groupes de sept à quinze participants.

- ❏ Assurez-vous d'avoir un animateur bien informé pour chaque sous-groupe de travail. Il est souvent difficile de trouver des animateurs expérimentés; demandez aux associations locales d'entraide de vous aider.

- ❏ Donnez à chaque sous-groupe les instructions, le programme, le matériel et la documentation, un lieu de travail.

- ❏ Ayez un coordinateur qui se rende dans chaque sous-groupe pour répondre aux questions et suivre le déroulement des activités.

- ❏ Demandez à chaque sous-groupe de noter, sur un tableau noir ou sur un tableau à feuilles mobiles, les résultats obtenus et de les présenter lorsqu'on les rappelle en assemblée générale.

- ❏ Prévoyez la publication d'un résumé de la réunion d'étude pour distribution à tous les participants.

- ❏ Procédez à l'autopsie de la réunion d'étude pour en évaluer les résultats et décider de ce qu'il faut faire après.

CHAPITRE III

PARTICIPATION ACCRUE

COMITÉS CONSULTATIFS

L'une des méthodes de participation du public les plus fréquemment employées est un comité consultatif, groupe composé d'un nombre relativement restreint de personnes représentant divers intérêts, opinions, ou domaines de compétence, et qui conseille l'organisme au sujet des activités proposées ou d'une proposition bien précise.

Un comité consultatif peut :

- aider à établir les priorités ou à déterminer l'importance des impacts du projet;
- examiner les données techniques et faire des recommandations au sujet de leur pertinence;
- aider à résoudre les conflits entre divers groupes d'intérêts;
- aider à préparer et à évaluer le programme de participation du public;
- servir de moyen de communication entre l'organisme et les autres organismes et groupes d'intérêts;
- examiner le processus décisionnel et faire des recommandations à ce sujet;
- contribuer à concevoir et à évaluer des solutions de rechange;
- aider à choisir des conseillers acceptables par le public;
- examiner le budget du projet et faire des recommandations;
- examiner la documentation écrite avant de la diffuser dans le grand public;
- aider à organiser des réunions publiques et y participer;
- aider à instruire le public au sujet de l'action proposée et du processus décisionnel.

Les comités consultatifs sont efficaces pour les raisons suivantes :

1. Il sont un échantillon des opinions et des préoccupations du public.

2. Ses membres ont l'occasion de connaître les questions avant d'en arriver à des conclusions et comprennent mieux les conséquences d'une décision. En conséquence, le groupe est en mesure de présenter à la direction des conseils tenant compte des points de vue des citoyens et fondés sur une entière compréhension de la situation.

3. Étant donné que les membres du comité établissent des rapports personnels entre eux, ils acquièrent une meilleure compréhension des préoccupations des autres groupes d'intérêts et créent d'autres relations qui peuvent aider à adoucir des points de vue extrêmes.

4. Les comités consultatifs peuvent servir de moyen de communication avec leurs commettants et aider à obtenir un consensus entre des groupes opposés.

Directives pour la création d'un comité consultatif

Lors de la création de comités consultatifs il faut suivre certains principes généraux :

- Un comité consultatif doit représenter toutes les valeurs et les intérêts des publics concernés. Un comité consultatif qui représenterait uniquement les groupes d'intérêts qui ont traditionnellement soutenu les activités de l'organisme égarerait ce dernier et compromettrait ainsi la crédibilité de l'ensemble du programme de participation du public. Pour être efficace, un groupe consultatif doit représenter tous les groupes d'intérêts qui se considèrent affectés par les mesures proposées.

- Il faut clairement définir le rôle du comité consultatif dans le processus décisionnel. Toute confusion au sujet du rôle du comité combinée avec le désir des membres d'avoir une influence maximum sur les décisions, peut être une source de problèmes.

On peut éviter ce problème si, dès le début, on discute ouvertement du rôle du comité dans le processus décisionnel. Il est utile de donner un mandat écrit décrivant avec précision ce que l'on attend du comité consultatif et établissant un échéancier.

- En règle générale, l'existence du groupe – ou tout au moins la durée du mandat de ses membres – devrait être limitée. Plus l'existence du comité est prolongée, plus ce dernier risque de se transformer en comité d'élite. Les comités consultatifs publics ont tendance à se perpétuer bien au-delà de leur utilité. Pour cette raison, on devrait vérifier l'utilité réelle du comité ainsi que la durée du mandat de chacun des membres. La majorité des programmes de participation du public résultent de problèmes qui ont un impact direct sur des groupes ou des individus.

  Une fois ces problèmes résolus, les participants originels perdent l'intérêt d'assister aux réunions. Parfois la raison d'exister du groupe est encore valable mais, aux yeux de certains membres, le danger existe de cooptation d'adversaires. On peut remédier à cette situation en renouvelant la composition du comité à intervalles réguliers.

- Il faut s'efforcer d'assurer que les membres du comité consultatif maintiennent un contact régulier avec leurs commettants. Les membres du groupe doivent les tenir au courant par des réunions d'information, des bulletins d'information de l'organisation, des réunions publiques, des entrevues occasionnelles ou des discussions avec d'autres dirigeants de leurs commettants. On s'assure ainsi que l'opinion émise par le membre du comité reflète l'opinion de ses commettants et que ceux-ci sont tenus au courant au même titre que leur représentant.

- L'organisme devrait être représenté au comité par des cadres d'exécution. Il est extrêmement important que des cadres d'exécution investis de responsabilités dialoguent avec les autres membres du comité con-

sultatif, à la fois pour que ces derniers sachent qu'une autorité compétente les écoute et pour que les directeurs de l'organisme entendent les préoccupations du public.

- Les représentants de l'organisme doivent s'adresser aux membres du groupe consultatif en langage courant; c'est essentiel quoique pas toujours facile. En effet, il faut pour cela être capable de simplifier le langage technique et le jargon de façon à les rendre intelligibles par tout le monde sans pour cela verser dans la condescendance.

- Les responsables de l'organisme doivent être disposés à accorder le temps nécessaire et à fournir le soutien logistique requis.

Choix des membres du comité consultatif

Pour un comité consultatif informel, la composition du comité est en quelque sorte secondaire puisque les membres pourraient changer constamment. Mais pour un comité consultatif formel il est essentiel d'utiliser une méthode de sélection des membres qui assure que tous les intérêts soient représentés.

Alors qu'il y a toujours un tas d'avis dans une collectivité, il n'y a cependant que quelques catégories d'intérêts clairement définis. Si vous voulez que la collectivité soit représentée valablement, il vaut souvent mieux choisir comme membres des gens qui s'identifient à une catégorie d'intérêt particulier plutôt qu'à un groupe organisé particulier.

Deux raisons motivent cette façon de procéder. D'abord, cette méthode permet de former un groupe réunissant les divers intérêts mais maniable. Ensuite, vous êtes certain que malgré le nombre peu élevé de membres, il n'y aura guère de valeurs du public qui ne soient représentées.

Il existe cinq méthodes fondamentales pour la sélection des membres du comité consultatif

1. L'organisme peut choisir les membres du comité en s'efforçant d'équilibrer les différents intérêts. C'est la méthode la plus couramment utilisée mais, lorsqu'il y a des questions très controversées,

on court le risque que le public pense que l'organisme crée un comité pour supporter sa position.

On peut réduire ce risque si, avant de choisir les membres, on consulte les groupes d'intérêts et organismes intéressés et que le choix reflète clairement le processus de consultation.

2. On peut charger un tiers de la composition du comité consultatif. Selon que la question est d'importance locale ou a une portée plus étendue, on pourrait confier cette sélection à une formation locale élue, un dirigeant de la collectivité ou un politicien, un conseiller en participation du public, ou encore un petit groupe représentant les intérêts principaux et qui, à son tour, choisit d'autres membres.

3. L'organisme peut déterminer les groupes d'intérêts qu'il désire voir représentés et permettre à ceux-ci de nommer leurs propres représentants. Cela peut être un problème pour les associations volontaires qui ont parfois de la difficulté de coordination entre elles pour le choix d'un représentant. Quoiqu'il en soit cela permet d'éliminer le risque d'être accusé de «tricherie».

4. Utilisation de n'importe laquelle des trois méthodes précédentes et compléter la composition du comité en y ajoutant des volontaires. Ceci permet aux divers groupes d'intérêts d'ajuster leur participation au comité en recrutant des volontaires dans leurs rangs. Toutefois, si le comité vote au sujet de certains problèmes, cette façon de faire permet aux divers groupes d'intérêts de fausser le jeu par l'addition de plusieurs volontaires supplémentaires.

5. La composition du comité peut être déterminée par élection populaire. Cette méthode n'a été utilisée que dans quelques cas seulement, là où existait déjà une organisation pour la sélection des représentants, tels les conseils de quartiers, par exemple.

Établissement des procédures pour les réunions d'un comité consultatif

L'équilibre des intérêts publics au sein d'un groupe de travail n'est pas une garantie d'harmonie, de volonté de compromis ni de résultats acceptables. Une composition équilibrée donne au comité une crédibilité dès le début mais, lorsque vient le temps

de travailler, la crédibilité du comité tient à :

- la qualité des méthodes utilisées;
- l'engagement de l'organisme à répondre aux besoins du groupe en matière d'information et de moyens techniques;
- la correction des participants à l'égard de leurs collègues;
- de bonnes communications avec le grand public.

Il existe un certain nombre de questions de procédure que l'on doit normalement régler à un moment donné avec les groupes appelés à travailler ensemble pendant quelque temps.

Les membres d'un comité consultatif peuvent choisir de consacrer leurs premières réunions à l'adoption de procédures, bien que des discussions prolongées puissent gravement compromettre l'enthousiasme. Il est peut-être à conseiller de préparer et de distribuer à l'avance un projet de lignes de conduite pour révision et adoption par le comité.

Vote. La décision la plus importante à prendre au sujet des procédures est probablement de déterminer si les décisions feront l'objet d'un vote.

La majorité des groupes au Canada ont l'habitude de voter au sujet des questions posées et présument automatiquement que c'est la bonne façon de prendre des décisions. Il y a cependant plusieurs raisons pour lesquelles le vote n'est généralement pas le meilleur moyen pour un comité consultatif de prendre une décision.

D'abord, malgré les efforts déployés pour que le comité consultatif soit largement représentatif, on ne peut être certain que les intérêts représentés au sein du comité sont proportionnels aux intérêts de la population en général. Un vote peut tout au plus révéler un déséquilibre dans la composition du groupe plutôt que refléter l'opinion de la majorité du public.

Ensuite, si l'objectif est d'atteindre une forme de consensus, un groupe profondément divisé ne sera pas très utile. Un comité consultatif ne sera en mesure d'avoir une certaine influence sur le grand public ou les décideurs de l'organisme que si un certain consensus règne au sein de ce comité.

Un vote partagé signifie tout bonnement qu'il existe un désaccord permanent, ce que l'on aurait pu facilement établir sans avoir recours à un comité consultatif.

Une solution de rechange pour le vote consiste à percevoir ce qui émane de la réunion. Dès que l'animateur de la réunion constate l'apparition d'une forme de consensus il dit que son impression est qu'il semble y avoir consensus et vérifie si ce point de vue est partagé par le groupe. Cette méthode exige un bon sens de l'à-propos, l'aptitude à résumer une situation convenablement et un animateur jouissant d'une grande crédibilité. S'il est impossible d'être d'accord au sujet du sentiment général, l'animateur de la réunion demande au groupe comment résoudre la controverse. Une des possibilités est de continuer à parler. Une autre est de voter. Une autre de demander des rapports à la majorité et la minorité. Une autre encore d'obtenir un accord au sujet des procédures pour résoudre les problèmes clés principaux qui empêchent d'arriver à une entente. Finalement, il peut être préférable d'abandonner le problème jusqu'à une prochaine réunion, donnant ainsi l'occasion aux gens d'y réfléchir davantage.

Présences. Certains groupes souhaitent que l'on exige des membres un minimum de présences aux réunions; par exemple un membre absent plus d'un certain nombre de fois est exclu du groupe.

Remplaçants. Une autre question relative aux présences est la possibilité de déléguer un remplaçant aux réunions. Cela peut poser un problème si le groupe a convenu de prendre des décisions par un vote majoritaire, mais si le droit de vote n'est pas en cause la formule du remplaçant est une façon d'obliger de tenir tout le monde au courant. Mais si les remplaçants ne sont pas tenus au courant de ce qui s'est passé lors des réunions précédentes, la situation est déplaisante pour les membres réguliers.

Participation d'observateurs. Il se peut que l'on doive établir une règle de base concernant la participation d'observateurs, c'est-à-dire : doit-on les admettre aux réunions du comité et, dans l'affirmative, peuvent-ils prendre la parole et à quel moment.

Sous-comités. Il peut être nécessaire de former des sous-comités chargés de certaines tâches précises. Le cas échéant, il faudra définir clairement la compétence et les responsabilités de ces sous-comités.

Caractère confidentiel des documents. Si le groupe examine des documents qui subiront d'importantes modifications avant d'être rendus publics, il faudra établir des règles pour déterminer le caractère confidentiel de ces documents. Pour de nombreux praticiens expérimentés de la participation du public, aussitôt qu'un document est remis à un comité consultatif ce document devient du domaine public sans aucune considération pour la demande de le garder confidentiel.

Commettants. Il faudra peut-être prévoir des moyens précis pour assurer une communication régulière avec les commettants représentés par les membres du comité.

Procédures parlementaires. Le recours à des procédures parlementaires formelles, telles que celles répertoriées dans le Robert's Rules of Order, laisse entendre qu'il y a opposition entre les participants et que les questions seront résolues grâce à un vote plutôt que par un consensus. Pour cette raison, il est préférable de réduire au minimum l'emploi de procédures de réunion formelles. Si le responsable du comité a la confiance du groupe, il est habituellement possible de progresser plus rapidement sans avoir recours à des procédures de réunion compliquées.

Dépenses des membres du comité. On doit établir dès le départ si les frais de déplacement et les autres dépenses entraînées par la participation aux travaux du comité seront assumés par l'organisme ou par les membres eux-mêmes. Si c'est l'organisme qui assume les dépenses, il faudra définir clairement les modalités de remboursement.

Horaire des réunions. La hantise de tout comité consultatif est de déterminer s'il faut avoir des réunions périodiques ou plutôt les convoquer au besoin. Si on convoque une réunion seulement lorsque c'est nécessaire, il peut être difficile de prévenir les membres pour chaque réunion et il y a souvent des conflits d'horaire. D'autre part, le meilleur moyen de tuer l'intérêt et de décourager les membres d'un comité consultatif est

d'avoir des réunions périodiques improductives ou sans utilité apparente.

Affectation de personnel. Souvent, les comités consultatifs soulèvent des questions qui nécessitent un suivi ou une recherche considérable. On doit se poser une question importante dès le début du processus : quelle sera l'importance du personnel mis à la disposition du groupe et quelles seront ses fonctions?

Procès-verbaux. Habituellement c'est le personnel de l'organisme qui est responsable des procès-verbaux des réunions du comité, mais s'il y a des antécédents de suspicion ou de méfiance le comité pourrait s'acquitter de cette tâche.

Conseillers extérieurs. Si des membres du comité consultatif se méfient du personnel de l'organisme, il est possible de faire appel à des conseillers extérieurs qui aideront le comité à examiner les plans ou les rapports très techniques. Les conseillers extérieurs ont parfois plus de crédibilité aux yeux du comité que le personnel technique de l'organisme.

On pourra donc éviter que des sentiments de rancune se manifestent ultérieurement si l'on règle ce genre de questions dès les premières réunions.

PRÉSIDER DES GROUPES DE PARTICIPATION ACCRUE

Le président d'un groupe de travail est chargé de favoriser le déroulement harmonieux du processus de discussion et de prise de décision. Ce rôle ne sera rempli que si le président n'a pas d'intérêts particuliers dans les résultats du travail ou si il est capable de dissocier sa fonction de présidence de celle de défenseur d'une position particulière. Un président doit être un animateur compétent et objectif et doit avoir la confiance de tous les membres du groupe. Souvent, les conflits naissent parce que les participants se méfient les uns des autres. Cette situation diminue avec le temps, grâce à la présence d'un président équitable. Pour qu'un président soit accepté d'emblée, vous devrez peut-être demander à un membre de la collectivité extérieure au groupe de présider les séances de travail,

DIRECTIVES POUR L'OBTENTION D'UN CONSENSUS

Un moyen d'en arriver à des compromis acceptables est de prendre des décisions par voie de consensus. Une décision prise par consensus est un accord où toutes les parties conviennent d'un équilibre entre les gains et les pertes, afin d'obtenir un résultat précis. Si, au départ, les parties ont des positions très différentes, il faudra sans doute plus de temps pour obtenir un consensus que si on avait tout simplement décidé que la majorité l'emporte. Cependant, en pratique, les résultats obtenus auront plus de chances d'être utilisés et plus durables. Les lignes directrices suivantes aideront les groupes de travail à obtenir un consensus :

- Au début de l'existence du groupe, accordez aux membres le temps nécessaire pour en arriver à se considérer non comme des adversaires se faisant face à une table mais bien comme des collègues. Pour y arriver, il faudra, par exemple, organiser des activités communes au cours desquelles ils examineront des problèmes d'une manière générale, par exemple au cours de visites sur le terrain, lors de conférences faites par des orateurs invités, etc.

- Demandez à chaque membre d'écrire un bref exposé de ce qu'il désire accomplir grâce au travail du groupe et discutez ensuite de ces attentes lors d'une réunion d'échange d'information.

- Assurez-vous que chaque membre comprend parfaitement le mandat du groupe ainsi que le genre de résultat conséquent à ce mandat.

- Avant même de tenter d'examiner un problème, assurez-vous qu'il soit énoncé clairement et de façon satisfaisante.

- Lorsqu'on fait des propositions pour une décision, cherchez à avoir un certain nombre de solutions, plutôt que d'essayer de présenter une seule proposition. Les diverses solutions devront tenir compte des différents points de vue des participants. Chacun peut ensuite en examiner les avantages et les inconvénients.

- Lorsque divers points de vue et solutions sont exposés, prenez le temps d'écouter chaque participant, sans évaluer ou désapprouver sa proposition à première vue. La plupart des difficultés de communication proviennent de ce qu'on n'écoute pas bien ou qu'on refuse de laisser l'orateur exposer son point de vue.

- Tout le monde doit être disposé à rediscuter de problèmes ou de préoccupations ayant déjà fait l'objet d'une décision, si un nouveau compromis modifie la façon dont un membre perçoit l'équilibre des intérêts qui se forme. Cette preuve de tolérance doit être contrebalancée par le respect de chacun à l'égard du travail du groupe.

- Aucun consensus ne sera viable si l'un ou l'autre membre du groupe travaille conformément à un programme caché ou suivant une stratégie de manipulation. Les préoccupations doivent être explicites et toutes les cartes doivent être étalées sur la table.

- Parfois un compromis n'est pas acceptable par un ou plusieurs participants d'un groupe de travail. Dans de tels cas, il pourrait s'avérer impossible d'obtenir un consensus pour une proposition unique. Le remède est de présenter soit un rapport minoritaire soit un éventail de solutions de rechange. Dans les deux cas il est essentiel de donner les raisons des solutions afin que l'organisme puisse les évaluer en connaissance de cause. Il faut se souvenir que plus un groupe de travail peut s'approcher d'un consensus, plus il est probable que ses recommandations seront acceptées et exécutées.

en tant que service à la communauté. On pourra trouver une personne disposée à assumer cette fonction dans les institutions d'enseignement, une association d'entraide, au sein du clergé ou dans divers milieux professionnels où les qualités d'animateur de groupes sont acquises par la formation et l'expérience.

Directives à l'intention du président

Votre rôle consiste à aider les membres du comité à atteindre les résultats escomptés, en veillant à ce que tous et chacun participent aux événements en cause de manière concrète et équitable et à ce que le groupe centre ses activités sur les problèmes en cause.

- ❑ Préparez un ordre du jour à l'avance et passez-le en revue avec le groupe avant de commencer toute réunion. Ne modifiez l'ordre du jour pour tenir compte de toute situation imprévue qu'après avoir obtenu l'accord du groupe.

- ❑ Établissez des règles de procédure de base.

- ❑ Mettez-vous d'accord au sujet de qui parlera au nom du groupe aux parties extérieures, en particulier aux médias.

- ❑ Prenez les mesures nécessaires pour établir régulièrement des procès-verbaux qui feront la distinction entre les discussions et les décisions, et indiqueront les actions qui exigent un suivi par un membre du groupe.

- ❑ De temps à autre, passez en revue le mandat du comité et ses objectifs, afin d'évaluer les progrès accomplis. Si nécessaire, rappelez aux participants les échéances à respecter.

- ❑ Si vous devez parler pour un intérêt particulier, cédez votre fauteuil à quelqu'un d'autre durant le temps nécessaire pour faire vos commentaires.

- ❑ Si vous sentez qu'un conflit d'intérêts personnel apparaît, exposez clairement le problème au groupe et demandez conseil. Pour progresser d'une façon continue il est essentiel que le groupe reste convaincu de votre impartialité.

- Si, à titre de président, vous avez donné suite à une demande de renseignements provenant de l'extérieur, ou si vous avez assisté à une réunion où les travaux du groupe ont fait l'objet de discussions, parlez-en au groupe dès la première occasion. Si vous en avez la possibilité, informez-en un certain nombre de membres par téléphone, avant que l'événement ne se produise, pour connaître leurs réactions. Vous devrez parfois refuser de participer à une réunion extérieure, sans avoir au préalable consulté le groupe. Cette situation risque de se produire au début lors des étapes préliminaires du travail en groupe, mais il est peu probable que ce problème existe plus tard.

La productivité du groupe de travail et ses relations avec le grand public sont généralement améliorées si vous informez régulièrement le public à la fois par les médias et par la publication de rapports intérimaires.

DEUXIÈME PARTIE

RÉPERTOIRE DES MÉTHODES

La deuxième partie est un répertoire exhaustif des méthodes tant traditionnelles que non orthodoxes de participation du public. Les méthodes répertoriées sont énumérées au tableau 2. Nous avons organisé le répertoire en fonction des cinq rubriques déterminées précédemment :

- Information et instruction du public
- Rétroaction de l'information du public
- Consultation
- Participation accrue
- Planification conjointe

Pour chaque méthode, les points suivants sont abordés :

1. une brève description;
2. les avantages;
3. les inconvénients.

Dans le cas de méthodes pour lesquelles on n'a que peu d'expérience, nous ne donnons pas toujours les avantages et les inconvénients.

Dans ce troisième volume du manuel on décrit des méthodes, sans donner des conseils sur la façon d'agencer ces diverses méthodes dans un programme coordonné. Les indications concernant la préparation de programmes sont présentées dans le Volume 2 du manuel qu'il faut lire avant d'entreprendre la préparation d'un programme de participation du public.

Les méthodes sont présentées dans le répertoire dans l'ordre figuré dans le tableau 2. L'approche ou la rubrique qui correspond le plus à la méthode signalée est indiquée par un «x». **Soulignons, toutefois, que souvent une méthode donnée peut être utilisée dans le cadre d'un programme de participation du public basé sur l'une ou l'autre des approches.**

Le répertoire des méthodes figurant au début de ce volume est reproduit ici pour aider le lecteur à repérer des méthodes particulières. Vous trouverez à la fin de cette étude un index alphabétique de l'ensemble des méthodes.

INDEX DU RÉPERTOIRE DES MÉTHODES

Information du public	Page
Annonces	73
Brochures	75
Bulletins d'information	76
Communiqués de presse	77
Concours et activités	79
Conférences de presse	80
Documents de prise de position	82
Encarts de journal	83
Information des représentants élus	84
Kiosques et présentoirs	84
Messages d'intérêt public	85
Programmes de formation des citoyens	87
Publications	88
Publicité	90
Publicité par la poste	92
Rapports	93

Rétroaction de l'information du public	
Analyse du contenu	95
Analyse des données relatives à la participation du public	95
Détermination des aires d'influence	95
Exposés	96
Groupes tests	97
Interviews	98
Participation assistée par ordinateur	99
Présentations écrites	101
Profils communautaires ou sociaux	101
Questionnaires	102
Sondages	102

Méthodes de Consultation	Page
Aide technique	105
Brainstorming	106
Bureaux d'information sur le terrain	107
Conférences	108
Conversations autour d'une tasse de café	110
Dialogues	111
Émissions de télévision interactives	113
Jeux de compromis	116
Jeux de simulation	116
Jours d'accueil	118
Méthode de groupe nominal	119
Méthode Delphi	122
Numéros d'appel spéciaux	124
Réunions d'études	126
Réunions municipales	126
Réunions publiques	127
Tables rondes	129

Méthodes de participation accrue	
Charrettes	131
Comités consultatifs	132
Groupes de travail	132

Méthodes de planification conjointe	
Arbitrage	133
Conciliation	134
Médiation	135
Méthode Niagara	136
Négociation	136

Ressources

Index alphabétique	138
Liste d'autres ressources	139

Tableau 2
Méthodes de participation du public

	Information du plublic	Rétroaction de l'information	Consultation	Participation accrue	Participation conjointe
Information du public					
• Annonces	X				
• Brochures	X				
• Bulletin d'information	X				
• Communiqués de presse	X				
• Concours et activités	X				
• Conférences de presse	X				
• Documents de prise de position	X				
• Encarts de journal	X				
• Information des représentants élus	X				
• Kiosques et présentoirs	X				
• Messages d'intérêt public	X				
• Programmes de formation des citoyens	X				
• Publications	X				
• Publicité	X				
• Publicité par la poste	X				
• Rapports	X				
Réaction du public à l'information					
• Analyse de contenu		X			
• Analyse des données relatives à la participation du public		X			
• Détermination des aires d'influence		X	X		
• Exposés écrits		X			
• Groupe tests		X	X		
• Interviews		X	X		
• Participation assistée par ordinateur		X	X		
• Présentations écrites		X			
• Profils de collectivité (social)		X			
• Questionnaires		X			
• Sondages		X			
Consultation					
• Aide technique	X	X	X	X	
• Brainstorming			X		
• Bureau d'information sur le terrain	X	X	X		
• Conférences		X	X		
• Conversations autour d'une tasse de café		X	X		
• Dialogues			X		
• Émissions de télévision interactives		X	X		
• Jeux de compromis		X	X	X	X
• Jeux de simulation		X	X	X	
• Jours d'accueil	X	X	X		
• Méthodes de groupe nominal		X	X		

Tableau 2 (suite)
Méthodes de participation du public

	Information du plublic	Rétroaction de l'information	Consultation	Participation accrue	Participation conjointe
• Méthode Delphi		X	X		
• Numéros d'appel spéciaux	X	X	X		
• Réunions d'études			X	X	X
• Réunions municipales		X	X		
• Réunions publiques	X	X	X		
• Tables rondes	X	X	X		
Méthode de participation accrue					
• Charettes			X	X	
• Comités consultatifs			X	X	
• Groupe de travail			X	X	
Méthodes de planification conjointe					
• Arbitrage				X	X
• Conciliation				X	X
• Médiation				X	X
• Méthode Niagara				X	X
• Négociation				X	X

MÉTHODES D'INFORMATION DU PUBLIC

ANNONCES

Les programmes de participation du public qui sont des nouvelles dignes d'intérêt réussissent souvent à obtenir énormément de publicité gratuite. (Voir les rubriques conférences de presse, communiqués de presse, publicité et messages d'intérêt public). Il y a cependant des occasions où des annonces payées sont un complément utile à une campagne publicitaire. Parmi les exemples d'annonces payées, mentionnons :

- L'annonce d'une réunion publique ou de tout autre activité de participation du public.
- Une rubrique hebdomadaire de questions et de réponses concernant le projet proposé.
- Une description globale du projet et de ses impacts.
- Une description des efforts de l'organisme pour résoudre des problèmes soulevant des préoccupations du public.
- Un coupon détachable pour ceux qui désirent plus d'information au sujet d'un processus décisionnel.
- Une annonce établissant clairement la position de l'organisme au sujet d'un problème. «If you want it said right, say it yourself», (*Si vous voulez que ce soit dit correctement, dites-le vous-même.* – Brochure du Globe and Mail).

L'efficacité des annonces dépend essentiellement du soin apporté à leur préparation. La chose la plus importante est d'avoir une idée exacte du genre de monde à atteindre. Beaucoup de gens ne comptent que sur la télévision pour se tenir au courant des nouvelles, mais souvent ce ne sont pas ces gens-là qui sont susceptibles de participer activement à un programme de participation du public. Le choix du média d'information dépend donc du type de personnes que l'on veut atteindre. La câblodistribution est facilement accessible

grâce à la réglementation du CRTC concernant la programmation communautaire; certaines annonces provocantes peu coûteuses dans d'autres médias peuvent sérieusement augmenter l'auditoire de la câblodistribution.

Un mot d'avertissement : dans les petites collectivités, où la radio, la télévision et les journaux se battent et se font concurrence pour chaque dollar de publicité, on pourrait mal accepter que la publicité aille à un seul média. Si, par exemple, tout le budget de publicité va au journal local, il est à craindre que les gens de la station radiophonique aient moins envie de collaborer pour la diffusion gratuite d'un message d'intérêt public. Il est donc nécessaire de répartir le budget de publicité équitablement entre les médias, pour s'assurer que personne ne se sente lésé et ne coupe la publicité gratuite.

Une autre philosophie prévaut dans les grandes villes où les services de publicité sont séparés du service des nouvelles. Dans ce cas, le service de rédaction n'est généralement pas au courant de ce que l'annonce est payée ou non et considère que cela n'a rien à voir avec la valeur de publication de la nouvelle. En fait, un journaliste pourrait même être froissé de se faire dire que le journal «doit» de l'annonce gratuite, étant donné la quantité d'annonces payées.

Avantages des annonces

Le principal avantage des annonces payées est que l'organisme peut transmettre son message exactement comme il le désire. Avec l'annonce gratuite, par contre, le média d'information donne son point de vue et son interprétation de ce qu'il croit valoir la peine de publier. Il s'ensuit que l'information complète est, ou n'est pas, donnée et qu'elle a, ou n'a pas, l'importance désirée par l'organisme. Pour ce qui est de l'annonce payée, par contre, c'est l'organisme qui décide du contenu et de la présentation de l'annonce.

Les annonces atteignent un large éventail de la population, y compris des gens qui sans cela n'auraient pas connu l'existence du programme et qui ne participeraient vraisemblablement pas à d'autres types d'activités de participation du public.

Bien que les annonces servent surtout à informer le public, plutôt qu'à obtenir de l'information de celui-ci, on peut

prévoir dans l'annonce un coupon à détacher ou un questionnaire comme moyen d'obtenir sa réaction.

Inconvénients des annonces

Le plus grand inconvénient des annonces réside dans le fait que le public risque de les percevoir comme une tentative d'acheter son appui. Tout le monde sait qu'il faut payer pour une annonce et le public pourrait avoir l'impression que l'organisme dépense de grosses sommes à même les deniers publics pour faire valoir son propre point de vue. La dépense de sommes importantes pour de la publicité en faveur d'un point de vue est particulièrement choquant de la part d'un organisme gouvernemental. Ceux qui sont opposés aux activités proposées par l'organisme pourraient saisir ces dépenses pour de la publicité comme arme contre l'organisme.

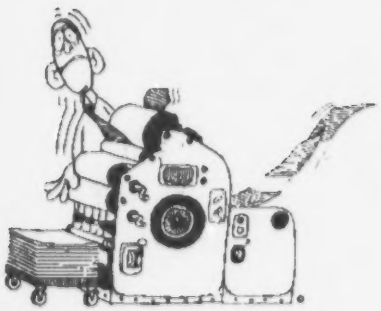
Pour cette raison, il faudra faire preuve d'un grand discernement avant de consacrer des sommes d'argent importantes aux annonces. Les annonces de réunions à venir seront probablement appréciées plutôt que critiquées. Cependant une série d'annonces pleines pages, ou des annonces aux heures de grande écoute, risquent d'être critiquées quoique cela dépende du ton, du contenu et du contexte général. Si le ton est «très vendeur», on s'expose presque assurément à la critique. Par contre, si le ton de l'annonce est objectif et qu'elle est basée sur les faits, reconnaissant même les problèmes associés aux activités proposées par l'organisme, les gens seront moins portés à la critique.

BROCHURES

En général une brochure donne un aperçu du projet ou de l'activité proposée, des problèmes en cause et des occasions de participation du public. Une raison type de publier une brochure est d'atteindre de nouveaux publics, ou d'informer des publics déjà connus, au sujet du programme de participation du public ou d'une nouvelle phase d'une étude ou d'un processus décisionnel.

L'utilité d'une brochure dépend de sa capacité de susciter l'intérêt; par conséquent, son attrait visuel et la façon dont elle est rédigée sont d'une importance extrême. Il est cependant essentiel qu'une brochure soit rédigée de façon objective et ne tente pas de «vendre» la position de l'organisme.

BULLETINS D'INFORMATION



Si la brochure est imprimée sur un papier légèrement cartonné, on pourra inclure une carte-réponse affranchie adressée au personnel chargé du projet et demandant des commentaires, des questions et des suggestions. Souvenez-vous que vous ne payez que pour les cartes-réponses qui vous sont renvoyées et que vous devez obtenir un permis de la Société canadienne des postes. Souvent, environ 85 % de ceux qui répondent donnent leurs nom et adresse, ainsi que d'autres renseignements demandés. Vous pouvez ensuite classer les réponses par lieu géographique, occupation et ainsi de suite.

Avantages des brochures

Les brochures sont un moyen direct et relativement économique de donner beaucoup de renseignements à un très grand nombre de personnes. Elles font gagner du temps au personnel qui, autrement, devrait transmettre plusieurs fois la même information à des tas de gens. Les brochures sont un témoignage des efforts de l'organisme pour obtenir la participation du public.

Inconvénients des brochures

La préparation et l'approbation d'une brochure peuvent exiger beaucoup de temps (quoiqu'elles nécessitent moins de temps qu'il n'en faudrait pour répéter la même information à plusieurs personnes).

BULLETINS D'INFORMATION

Le bulletin d'information périodique est un moyen de soutenir l'intérêt du public pour un projet ou une activité proposée, aussi bien que de documenter le progrès du processus décisionnel.

Un but important des bulletins d'information est d'informer le public mais ils servent aussi à assurer la visibilité du processus décisionnel, en particulier pendant l'étape des études techniques durant laquelle le public a peu d'occasion de participer.

L'utilité du bulletin d'information dépend entièrement de sa capacité d'éveiller l'intérêt du public et d'encourager la participation. Un bulletin d'information terne et farci de jargon bureaucratique ou technique ne suscitera que peu d'enthousiasme, malgré les efforts que vous y aurez consacrés. Il est important que le bulletin diffusé dans le public le soit également dans l'organisme, de sorte que le personnel soit au moins aussi bien informé que le public.

On peut inclure dans les buletins d'information des cartes-réponses ou des coupons détachables. Ceci favorise l'échange d'information.

Avantages du bulletin d'information

Le bulletin d'information peut être un moyen important pour tenir le public au courant de l'état des projets et des progrès du processus décisionnel. Il peut être particulièrement utile pour entretenir l'intérêt du public durant la période consacrée aux études techniques, période où le public a peu d'occasions de participer.

Inconvénients du bulletin d'information

La préparation des bulletins d'information peut exiger beaucoup de temps et les coûts d'impression et d'affranchissement postal peuvent être élevés.

COMMUNIQUÉS DE PRESSE

L'une des principales méthodes pour obtenir de la publicité est d'émettre un communiqué de presse. Le communiqué de presse est une courte communication de renseignements (généralement de une à trois pages) qui sera, on l'espère, couverte par les médias. Souvent le communiqué de presse est accompagné d'une documentation plus détaillée concernant les antécédents. Parfois, les médias utilisent des passages du communiqué mot pour mot; dans d'autres cas, le communiqué servira uniquement de base pour un article plus complet. Souvent la réaction des médias à un communiqué est de téléphoner pour demander des renseignements additionnels avant de rédiger leur article. Si les médias pensent que l'histoire intéressera leurs lecteurs, ou leurs auditeurs, ils lui accorderont leur attention. Il faut donc que la personne qui écrit la nouvelle fasse ressortir l'aspect de l'affaire qui en fait une nouvelle valable et qu'elle rédige le communiqué de presse en conséquence. Un suivi par téléphone peut être nécessaire pour s'assurer que la nouvelle est publiée.

En général, les communiqués de presse sont préparés et distribués par un bureau des relations avec les médias, ou par un bureau régional ou de district; toutefois il est bon de connaître les quelques

principes de base suivants pour le cas où on se trouverait dans l'obligation d'en rédiger un :

Tous les éléments d'information importants sont mis dans le premier paragraphe, tous les éléments de seconde importance dans le second paragraphe, et ainsi de suite. Les raisons pour agir de la sorte sont :

1. le premier paragraphe doit captiver l'attention du rédacteur en chef ou du producteur, sinon il n'ira pas plus loin et il n'y aura pas de couverture de la nouvelle; et

2. lorsque la nouvelle est insérée dans un créneau de durée limitée ou dans un espace restreint, la nouvelle sera tronquée en partant du bas et toute information importante dans les derniers paragraphes disparaîtra.

D'autres lignes de conduite générales concernant les communiqués de presse, ou tout autre document destiné aux médias, sont les suivantes :

1. Faites des phrases courtes.

2. Utilisez un langage simple et courant, pas de jargon.

3. Utilisez la voix active.

4. Insérez des témoignages et des déclarations dans votre communiqué.

5. Évitez la verbosité.

6. Écrivez comme s'il s'agissait d'une conversation.

7. Établissez un rapport entre la nouvelle et l'expérience du lecteur.

8. N'abusez pas d'adjectifs tels que «dynamique», «extraordinaire» etc.

9. Ayez un style cohérent.

10. Soyez honnête et précis.

Le cas échéant, on peut faire suivre le communiqué de presse d'un coup de téléphone aux divers journalistes, si nécessaire, et d'une entrevue personnelle. Lorsque vous accordez un tête-à-tête à quelqu'un, présentez les questions et les problèmes en tenant compte du fait que vous vous adressez à la presse écrite ou à un représentant d'un média électronique.

Cette approche est conséquente avec les efforts pour développer une relation étroite et permanente avec les journalistes clés pendant toute la durée d'un projet ou d'un

programme. En investissant ce temps et ces efforts, vous aurez plus de chances de satisfaire aux exigences de temps et d'espace imposées au journaliste et, par conséquent, d'obtenir une meilleure couverture de la nouvelle.

Avantages du communiqué de presse

Le communiqué de presse est un bon moyen d'obtenir de la publicité pour une nouvelle et souvent de stimuler l'intérêt des médias pour des nouvelles qui iront plus loin que le communiqué de presse lui-même.

Inconvénients du communiqué de presse

Les médias ne s'occuperont pas de communiqués de presse concernant des sujets qu'ils jugent de peu d'intérêt pour le public.

CONCOURS ET ACTIVITÉS

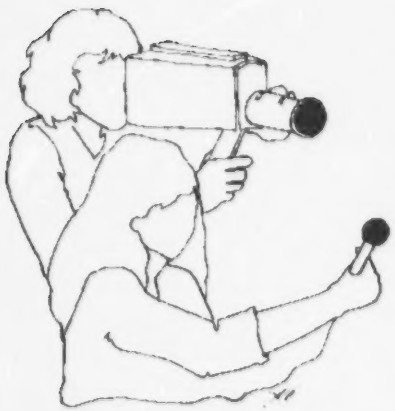
Un moyen de stimuler l'intérêt pour un sujet donné ou de lui donner de la publicité est d'organiser un concours ou un autre type d'activité. En général, le concours ou l'activité est directement relié au sujet du programme de participation du public.

Quelques exemples de concours ou d'activités :

- Un concours d'affiches ou de rédaction pour des écoliers au sujet de questions relatives à l'environnement.
- Une foire où l'on présentera des idées et des dispositifs relatifs à la conservation d'énergie.
- Un prix d'excellence en planification communautaire.

Dans bien des cas, ces prix ou ces activités auront une valeur d'actualité locale et retiendront l'attention des médias de la localité pour toute la durée du programme de participation du public. À son tour, l'attention des médias pourra contribuer à stimuler la participation à d'autres activités de participation du public. En fait, un concours ou une autre activité est le meilleur moyen de faire de la publicité pour les réunions d'études, les réunions publiques à venir et pour la participation d'un comité consultatif. De cette façon, on ne déçoit pas le public en ne lui donnant pas le moyen d'exprimer son intérêt après avoir éveillé celui-ci.

CONFÉRENCES DE PRESSE



Avantages des concours et des activités

Les concours et les activités peuvent faire connaître l'ensemble du programme de participation du public, et peuvent aussi aider à faire sortir de l'ombre des personnes préoccupées par un sujet ou un problème particulier.

Inconvénients des concours et des activités

Il est possible que la participation à un concours ou à une activité n'engendre pas de commentaires directement applicables au processus décisionnel en cause.

À moins que les concours et les activités mènent directement à d'autres activités de participation du public, ils risquent d'entraîner un ressentiment parce qu'ils auront éveillé l'intérêt et donné des espoirs de participation continue.

CONFÉRENCES DE PRESSE

Lorsqu'on veut transmettre une nouvelle importante aux médias (telle que, par exemple, l'annonce d'une décision controversée), une conférence de presse est un moyen d'attirer davantage l'attention et la participation des médias sur cette affaire.

Lors d'une conférence de presse traditionnelle, un fonctionnaire de l'organisme fait une courte déclaration suivie par les questions des médias. La déclaration, ainsi que les questions et réponses qui la suivent, sont enregistrées sur bande vidéo pour la couverture par la télé.
La déclaration du porte-parole ainsi que les antécédents de l'affaire doivent être imprimés pour être remis aux médias; ceci leur évitera toute citation erronée.

La conférence de presse n'est valable que dans le cas d'une affaire importante.
Un journaliste est toujours pressé et il lui faut prendre le temps de se rendre sur les lieux de la conférence, de s'installer (dans le cas d'un reportage télévisé), d'enregistrer la conférence, puis de retourner à son bureau. Pendant tout ce temps, il aurait pu écrire plusieurs autres articles. Mais, si la nouvelle en vaut la peine, ce que la conférence de presse offre ce sont des déclarations textuelles et le vidéo réalisé, et en outre la possibilité de poser des questions.

Lorsque vous avez une conférence de presse pour annoncer une affaire susceptible d'affecter une collectivité ou un quartier, il est conseillé de consulter à l'avance les dirigeants de la communauté, afin d'identifier toute susceptibilité et d'éviter de froisser les représentants de la collectivité en les prenant par surprise.

Avantages de la conférence de presse

La conférence de presse peut augmenter la couverture d'une nouvelle.

La conférence de presse donne lieu à un certain nombre de déclarations directes permettant à l'organisme de faire connaître son histoire directement, plutôt que de laisser un journaliste l'interpréter à sa façon.

Inconvénients de la conférence de presse

La conférence de presse n'est valable que lorsque la déclaration vaut la peine d'être publiée ou qu'une personnalité y est associée. Organiser une conférence de presse pour une nouvelle de peu d'intérêt compromettra la crédibilité de l'organisme dans les médias.

Une conférence de presse doit être soigneusement organisée pour s'assurer que toutes les déclarations sont préparées par écrit dans les formes requises et que les représentants des médias sont prévenus adéquatement de l'événement.

S'il s'agit d'une question délicate, la conférence de presse peut donner l'occasion au négativisme de s'auto-alimenter et encourager les journalistes à se surpasser les uns les autres par leurs questions critiques et soupçonneuses. La substance de la plupart des articles qui feront suite à la conférence reflétera probablement les idées du journaliste le plus négatif qui y assistait. Lorsque le promoteur tente de ramener une partie des gens au bon sens, il risque de froisser ceux qui ont une opinion différente.

Si un tel scénario est à craindre, il sera plus efficace de publier un communiqué de presse, suivi de conversations téléphoniques personnelles avec des journalistes et, si nécessaire, de rencontres personnelles. (Voir Communiqué de presse.)

DOCUMENTS DE PRISE DE POSITION

DOCUMENTS DE PRISE DE POSITION

Le document de prise de position consiste en une petite publication qui esquisse une façon de s'occuper d'un problème particulier. C'est une proposition qui invite les réactions et les commentaires. Le document de prise de position peut donner à la direction divers moyens de sonder l'opinion publique et peut lui donner l'occasion d'aller chercher, chez le lecteur, de nouvelles idées ou de nouveaux choix.

On aura recours au document de prise de position pour tâter le terrain au sujet de nouvelles politiques, de stratégies de planification, de solutions de problèmes, de recommandations émanant de groupes de travail et d'autres propositions qui pourraient avoir un impact sur le public. Le document de prise de position peut aussi être utilisé par des groupes de travail publics pour voir les réactions d'autres personnes avant de rédiger la version finale de leurs recommandations.

Le document de prise de position doit :

- préciser clairement l'origine du document, les caractéristiques provisoires de la proposition qu'il contient et comment on compte tirer profit des réactions manifestées;
- être présenté de manière à permettre au lecteur d'écrire dans la marge;
- préciser à qui il faut adresser les commentaires, de préférence au moyen d'une carte-réponse détachable préadressée;
- allouer suffisamment de temps pour répondre (si le document est destiné au grand public, allouez au moins deux mois pour la tenue de réunions ou la formation de groupes); exclure du temps alloué pour la réponse la période des vacances d'été; et
- donner le nom d'une personne-ressource au cas où certaines questions nécessiteraient des éclaircissements.

Publiez un document révisé pour lequel on s'est servi des réponses reçues et indiquez de quelle façon la version finale sera utilisée. Assurez-vous que la documentation soit envoyée aux personnes qui ont répondu.

ENCARTS DE JOURNAL

Une méthode utilisée pour informer le grand public, et par la même occasion lui demander ses commentaires, est d'insérer un encart dans un journal local. L'encart décrit le projet ou le processus décisionnel, ainsi que les divers moyens de participation du public et il comporte un bulletin de réponse sur lequel le lecteur peut donner son opinion ou indiquer son intention de participer à d'autres activités. La plupart des journaux peuvent s'occuper de l'insertion des encarts moyennant un faible coût unitaire, parce qu'il s'agit là d'une méthode de publicité couramment utilisée, et ils peuvent souvent imprimer l'encart à un prix beaucoup moindre que celui demandé par un imprimeur commercial. Toutefois, à cause du nombre d'exemplaires, le coût total d'encarts peut être élevé.

La plupart des journaux urbains sont capables de distribuer des encarts dans des régions géographiques choisies, plutôt que d'en faire une distribution généralisée; il est donc possible de diriger l'encart vers les lecteurs qui seront les plus intéressés au projet ou à l'activité proposée.

Il est fort probable que le pourcentage de réponses ne sera pas très élevé mais, compte tenu du grand nombre d'encarts distribués, ils peuvent être un moyen de participation pour un grand nombre de citoyens, comparativement à d'autres méthodes de participation du public. Étant donné que ceux qui répondent le font de façon sélective, un biais statistique est introduit dans les réponses ce qui ne permet pas de considérer les résultats comme statistiquement valables.

Avantages des encarts de journal

L'encart de journal permet d'atteindre un beaucoup plus grand pourcentage de la population que toute autre méthode de participation du public.

L'encart de journal est un autre moyen additionnel d'identifier

INFORMATION DES REPRÉSENTANTS ÉLUS

KIOSQUES ET PRÉSENTOIRS

les particuliers et les groupes intéressés à participer aux activités de participation du public.

Inconvénients des encarts de journal

Le coût total de l'encart peut être élevé à cause du grand nombre d'exemplaires à imprimer et à insérer.

Le pourcentage de réponses est faible et les réponses ne peuvent pas être considérées comme valables sur le plan statistique.

INFORMATION DES REPRÉSENTANTS ÉLUS

Dès le début d'un programme de participation du public, il est conseillé d'informer les représentants élus dont les circonscriptions risquent d'être affectées par un projet. Selon les particularités de la situation, on pourra recourir soit à une séance d'information en présence de tous les représentants, soit à des entrevues d'information individuelles. Avant de tenir une séance d'information, il faut préparer un exposé ou tout autre document approprié. De telles séances d'information peuvent avoir lieu avant toute annonce officielle ou toute conférence de presse, au sujet du projet ou au commencement du programme de participation du public. Ainsi, les représentants élus seront complètement informés pour le cas où leurs commettants leur poseraient des questions. La documentation doit comprendre tous les rapports qui seront distribués durant le programme qui suivra, plus un exemplaire du plan de participation du public.

KIOSQUES ET PRÉSENTOIRS

L'une des méthodes fréquemment utilisées pour informer le grand public d'un programme de participation ou pour obtenir ses commentaires est d'aménager des kiosques ou des présentoirs dans des endroits tels que les centres commerciaux.

Le kiosque peut être particulièrement utile pour atteindre des publics qui, précédemment, n'étaient pas intéressés par le problème et n'aurait probablement pas pris part aux activités de participation du public. Les kiosques et les présentoirs servent de moyens pédagogiques même si les gens décident de ne pas participer. Il faut aménager les kiosques dans le cadre d'autres activités

de participation du public afin que ceux qui manifestent de l'intérêt suite à leur visite d'un kiosque, puissent être informés des autres moyens de participer.

L'aspect du kiosque est particulièrement important. Un présentoir fixe, qui fournit des renseignements généraux sans la présence de personnel, suscite habituellement moins d'intérêt qu'un kiosque pourvu de personnel et où l'on organise une activité quelconque. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il y a de nombreux autres kiosques. Voici quelques initiatives faites pour attirer l'attention :

- On a enregistré sur bande vidéo les commentaires de personnes ayant visité le kiosque et repassé la bande pour les passants qui, à leur tour, sont invités à faire leurs commentaires.

- Les commentaires du public ont été notés sur des tableaux à feuilles mobiles et exposés là où tout le monde peut les voir.

- On a distribué des questionnaires d'appréciation aux passants pour qu'ils puissent écrire leurs commentaires concernant les sujets exposés dans les présentoirs.

Avantages des kiosques et des présentoirs

Les kiosques et les présentoirs permettent d'informer le grand public au sujet de problèmes qui ont une grande importance pour l'organisme. Ils permettent aussi d'atteindre des personnes qui, d'ordinaire, ne participent pas à des programmes de participation du public et qui, grâce à cela, pourraient être intéressées à participer dans le futur.

Inconvénients des kiosques et des présentoirs

Un kiosque pourvu de personnel requiert beaucoup de temps du personnel.

Un kiosque isolé de toute autre activité de participation du public, peut susciter l'intérêt du public, mais sans lui donner le moyen d'y donner suite.

MESSAGES D'INTÉRÊT PUBLIC

Toutes les stations de radio et de télévision sont tenues, en vertu de leur permis d'exploitation, de faire des émissions et des compte-rendu sur les nouvelles se rapportant aux services publics. Si un programme de participation du public a valeur de nouvelle, il sera relativement facile

d'obtenir de la publicité gratuite pour annoncer une réunion prochaine ou pour inviter le public à participer à une activité; il suffira d'envoyer les messages d'intérêt public aux stations locales de radio et de télévision.

En règle générale, on fera parvenir des messages d'intérêt public aux stations de radio sous forme de textes d'une longueur de 10 à 60 secondes. De nombreuses stations accepteront également des enregistrements sur cassette. L'emploi d'un ton humoristique ou d'autres techniques pour attirer l'attention augmente la possibilité d'utilisation du document. Puisque l'annonceur lira la nouvelle, les phrases devront être courtes et simples, telles qu'elles le seraient dans une conversation.

La télévision étant un média visuel, les stations de télévision préfèrent que le texte soit accompagné de diapositives ou d'un enregistrement sur bande vidéo. Les diapositives et les vidéos devront être conformes aux normes de production de la télédiffusion.

Bien que les stations de radio et de télévision doivent consacrer une partie de leurs émissions à la diffusion gratuite de messages d'intérêt public, elles n'ont aucune obligation pour un programme particulier quelconque. En général, elles reçoivent plus de demandes de diffusion qu'elles n'ont de temps disponibles pour les messages d'intérêt public. Il faut donc supposer que le temps de couverture que l'on obtiendra dépendra plus de l'intérêt de la nouvelle, que d'une obligation quelconque des stations de radio ou de télévision.

Avantages des messages d'intérêt public

Les messages d'intérêt public sont un moyen d'obtenir d'un média d'information de la publicité gratuite pour les activités d'un programme de participation du public.

Inconvénients des messages d'intérêt public

Étant donné que les stations de radio et de télévision n'ont aucune obligation de diffuser un message public plutôt qu'un autre, certaines stations le diffuseront alors que d'autres ne le feront pas.

Les messages d'intérêt public doivent être très courts et la quantité d'information que l'on peut transmettre est limitée.

PROGRAMMES DE FORMATION DES CITOYENS

On peut organiser des programmes de formation pour les citoyens, afin de leur donner des bases techniques suffisantes pour qu'ils puissent participer plus efficacement et pour qu'ils se sentent davantage sur un pied d'égalité avec le personnel de l'organisme. Ces programmes pourront aussi être organisés pour aider les citoyens à travailler ensemble de façon plus productive. Et, enfin, ces programmes peuvent servir à initier les citoyens à certains sujets tels que, par exemple, les techniques de conservation, afin qu'à leur tour ils puissent initier d'autres personnes.

Exemples de programmes de formation des citoyens :

- Un comité consultatif composé de citoyens a reçu une formation relative à l'exploitation de services publics dans le but de formuler des recommandations pour les politiques et les normes en matière de tarifs d'électricité.

- Les membres d'un comité consultatif ont reçu une formation relative aux techniques de communication et comment assumer la direction de réunions, afin de travailler ensemble plus efficacement.

- On a invité des citoyens à assister à une séance de formation d'une journée relative à la conservation de l'énergie dans le cadre d'un effort pour préparer un plan de conservation de l'énergie dans la communauté.

- On a enseigné des techniques d'animation à des dirigeants de comités de citoyens, afin qu'ils puissent animer de petits groupes au cours de réunions publiques.

On peut dispenser une formation de manière formelle, au moyen de séminaires, de réunions d'études ou de conférences, ou de façon informelle au moyen de jeux de simulation, de tables rondes, de déjeuners-causeries, de publications ou de moyens audio-visuels.

Avantages des programmes de formation des citoyens

La formation peut augmenter l'efficacité et l'impact des contributions du public au

PUBLICATIONS

processus décisionnel. De plus, après avoir reçu une formation, les citoyens se sentiront probablement moins intimidés par le personnel technique et les autres fonctionnaires de l'organisme. Il peut en résulter que les citoyens seront moins sur la défensive, qu'il pourront faire des suggestions d'une façon qui soit plus compréhensible par le personnel technique, et qu'ils exprimeront leurs préoccupations plus ouvertement.

S'ils sont bien formés, les citoyens travailleront plus efficacement ensemble, et pourront contribuer à la réalisation du programme de participation du public.

Inconvénients des programmes de formation des citoyens

Certains citoyens peuvent être offensés de ce qu'on suggère qu'ils puissent avoir besoin de formation ou mettre en doute l'intention de l'organisme de préparer un programme de formation objectif.

Habituellement on limitera la formation à un groupe restreint. Cela ne pose aucun problème si on dispense la formation à un comité consultatif dûment constitué. Mais, si le programme est offert au grand public, on crée un problème de sélection des participants.

PUBLICATIONS

Pour la plupart des programmes d'information et de participation, les imprimés sont le moyen principal pour fournir au public l'information de base. Qu'il s'agisse d'une brochure envoyée comme circulaire à l'occupant, d'une réclame ou d'un petit encart dans un journal, d'un rapport ou d'une plaquette quelconque, l'imprimé est typiquement le moyen le plus économique de distribuer de l'information.

Contrairement aux médias électroniques, les messages imprimés sont relativement durables. Contrairement aux exigences des réunions publiques, l'imprimé atteint le lecteur dans le confort et la tranquillité de son foyer, lui donnant le loisir d'assimiler le message sans aucune tension et quand cela lui plaît.

Lorsqu'il faut transmettre une grande quantité d'information, une publication quelconque est à peu près le seul moyen de communication possible. Les médias sont efficaces pour la communication de résumés

d'information, mais pas pour celle de renseignements détaillés et complexes.

Il faut rédiger les publications avec une grande objectivité et le souci de reproduire fidèlement tous les points de vue. Cela est différent des documents produits par un service de relations publiques qui sont destinés à «vendre» un point de vue particulier en le présentant sous le meilleur jour possible. Il est toutefois essentiel de rendre une publication attrayante et lisible pour susciter l'intérêt du lecteur. Pour être crédible, une publication devrait reconnaître que l'organisme est conscient des préoccupations relatives au projet. Il est important d'adopter un style simple, clair et direct même s'il s'agit d'une publication technique. Dans le cas d'information à diffuser par des encarts dans les journaux ou de circulaires à l'occupant, on doit respecter la règle de l'index de confusion (pourcentage de mots de trois syllabes ou plus) et diffuser des documents qui soient cohérents avec ceux que le public de la région du programme consulte habituellement. Par exemple, un hebdomadaire rural peut présenter un index de confusion de 6, une revue distribuée en milieu urbain, un index de 10 et un rapport de planification, un index de 20. Veillez à ce que le ton du document soit instructif plutôt que persuasif.

Avantages des publications

Les publications sont, à peu de chose près, le seul moyen de communiquer au public des renseignements détaillés et de nature complexe.

Les publications permettent à l'organisme de raconter l'histoire d'une manière qu'il pense objective plutôt que d'une manière tendancieuse comme les médias le feraient pour la rendre plus aguichante.

Inconvénients des publications

En général, les publications sont destinées à atteindre une audience restreinte, surtout si elles sont volumineuses.

La production de publications exige un travail considérable de la part du personnel et entraîne des débours importants.

PUBLICITÉ

PUBLICITÉ

Les journaux, la radio et la télévision sont d'importants moyens de communication pour atteindre le grand public. Étant donné que le coût d'annonces payées serait astronomique s'il fallait s'en servir chaque fois que l'on désire informer le public, un programme bien conçu en vue d'obtenir de la publicité gratuite peut être un élément essentiel de n'importe quel programme de participation du public.

On peut obtenir des médias plusieurs formes de publicité, selon l'intérêt médiatique du problème :

Calendriers communautaires. La plupart des médias publient ou distribuent à l'occasion, des calendriers communautaires qui signalent brièvement les activités et les réunions prévues.

Messages d'intérêt public. Bien que la plupart des stations de radio et de télévision diffusent des messages d'intérêt public, elles n'ont pas l'obligation de diffuser les annonces d'un organisme quelconque et sont généralement en position de choisir parmi les messages que divers organismes leur envoient. On peut faire parvenir un message d'intérêt public à une station de radio, soit sous forme de manuscrit, soit sous forme d'enregistrement sur cassette. Étant donné que la télévision est un moyen de communication visuelle, on peut joindre au message d'intérêt public des diapositives ou une bande vidéo. La bande vidéo devra satisfaire aux normes industrielles et doit correspondre aux formats utilisés par les stations de télévision (souvent différents des systèmes vidéo personnels et commerciaux).

Conférences de presse. La conférence de presse est une activité à laquelle on invite des représentants des médias à assister à une déclaration importante ou encore, pour leur donner l'occasion de poser des questions à une personnalité. En général, une conférence de presse comprend une période réservée à la déclaration, suivie d'une période de questions et de réponses. Une conférence de presse peut augmenter l'intérêt des médias, mais elle n'est efficace que si, aux yeux des médias, la nouvelle vaut vraiment la peine d'être publiée.

Couverture médiatique. Souvent, les médias enverront des journalistes pour assurer le compte-rendu d'une réunion

publique ou de toute autre activité. Les articles qui en résultent sont souvent la seule source d'information dont le grand public dispose pour savoir ce qui s'est passé.

Articles de fond. Si une nouvelle a vraiment une valeur médiatique, les médias décideront peut-être de préparer un article de fond. L'article de fond est en général un article plus approfondi qui donne les antécédents de l'affaire plutôt que de couvrir seulement les événements immédiats. Étant donné que l'article de fond n'est pas lié à un événement précis, il est possible que plusieurs semaines de travaux de coordination s'écoulent avant la parution de l'article.

Conférences radiodiffusées / conférences télévisées. De nombreuses stations de radio et de télévision diffusent des conférences auxquelles sont invités des personnalités et des gens associés aux actualités. Souvent les auditeurs ont la faculté de poser des questions par téléphone aux invités au sujet de leurs expériences ou du problème à l'ordre du jour.

Souvenez-vous que, même s'il est tout à fait raisonnable de tout faire pour obtenir de la publicité gratuite et présenter votre nouvelle le plus objectivement possible, les médias s'occupent de la diffusion de nouvelles, non pas de publicité. À moins qu'ils soient convaincus de la valeur médiatique de votre nouvelle, les médias n'en feront qu'un compte-rendu sommaire.

Le personnel chargé des relations publiques avec les médias a souvent un réseau de contacts avec les représentants des médias et il pourra faire des suggestions quant au média ou au journaliste susceptible de s'intéresser à tel ou tel type de nouvelle et à la façon de présenter la nouvelle pour susciter de l'intérêt.

Ce dont il faut se souvenir avant tout dans les relations avec les médias, c'est qu'il faut toujours faire preuve de crédibilité. Il y a des moments où les médias peuvent apporter une aide importante, mais seulement s'ils peuvent compter sur l'organisme pour leur fournir des renseignements précis et complets. Si les journalistes se sentent manipulés, on risque de se retrouver avec des articles défavorables et de ne plus pouvoir profiter du potentiel publicitaire des médias d'information.

PUBLICITÉ PAR LA POSTE

Avantages de la publicité

La publicité obtenue par les médias est souvent le seul moyen rentable d'atteindre le grand public.

Souvent les gens se fieront plus aux informations données par les médias qu'à celles données par l'organisme parce que les gens auront toujours tendance à croire que l'organisme prêche en sa propre faveur.

Inconvénients de la publicité

Si les médias estiment qu'un programme n'a pas valeur de nouvelle, il sera difficile d'obtenir d'eux une publicité quelconque. Les médias s'occupent de nouvelles, non pas de publicité. On doit entretenir sa crédibilité auprès des médias, même si cela suppose que l'on doive parfois communiquer des informations qui peuvent être embarrassantes. Si la presse se sent manipulée, les articles n'en seront que plus défavorables et il sera plus ardu d'obtenir la diffusion d'une nouvelle.

PUBLICITÉ PAR LA POSTE

La publicité par la poste permet de distribuer dans tous les domiciles d'une région géographique l'information relative à un projet ou à un programme. Par la poste, on peut distribuer des dépliants et des bulletins d'information dans des endroits éloignés où il n'y a parfois qu'un seul itinéraire de livraison de la correspondance, et ce, au tarif de troisième classe.

Avantages de la publicité par la poste

La publicité par la poste permet de s'assurer que les informations appropriées concernant un projet sont reçues dans chaque domicile d'une région et est donc utile lorsqu'on désire une distribution générale.

Inconvénients de la publicité par la poste

La publicité par la poste peut être coûteuse spécialement dans le cas de projets où l'on veut atteindre un grand nombre de domiciles mais où le pourcentage d'intérêt pour le problème est probablement faible. Pour éviter que les

dépliants et les bulletins d'information passent inaperçus parmi la multitude d'autres prospectus sans intérêt, il faut les rendre particulièrement visibles et attrayants.

RAPPORTS

Souvent, au cours d'un programme de participation du public, il est nécessaire de publier un ou plusieurs rapports résumant les résultats des études entreprises, ou l'information détaillée au sujet d'un problème ou d'une action considérée. Des rapports seront très probablement nécessaires dans les cas suivants :

1. lorsque les problèmes ont été identifiés ou décrits en détail;
2. après avoir conceptualisé des solutions de rechange;
3. après avoir déterminé les impacts des solutions de rechange.

Bien des rapports techniques, et même certains documents dits «publics», tels que les rapports d'audiences, sont souvent de lecture difficile pour le grand public. On doit toujours faire un résumé, rédigé dans un langage courant; selon la complexité du rapport, un résumé peut suffire pour la majorité des citoyens et un rapport plus détaillé sera envoyé aux personnes vraiment intéressées ou ayant la formation technique requise pour l'assimiler. Il est également conseillé de mettre des exemplaires du rapport intégral à la disposition du public au bureau du projet et à la bibliothèque locale. De cette façon, d'autres professionnels intéressés auront facilement accès à l'information. Jusqu'à quel point un rapport sera-t-il lu? Cela dépendra en grande partie de sa clarté et de son attrait visuel. Cependant, les rapports produits dans le cadre d'un programme de participation du public ne doivent pas paraître trop raffinés, ni trop onéreux. Cela pourrait donner l'impression que l'organisme cherche à acheter l'opinion publique et laisser entendre que les décisions sont déjà prises (pourquoi consacrer tant d'argent à de telles choses si... etc.), alors que ce n'est pas le cas.

Un moyen efficace d'éviter que le public réagisse défavorablement à un rapport est de demander à un comité consultatif de citoyens de l'examiner avant de le divulguer. On peut ainsi habituellement identifier les aspects qui

soulèvent des questions avant que le rapport n'ait été largement distribué.

Avantages des rapports

Les rapports sont souvent le seul moyen efficace de communiquer de l'information détaillée, technique ou complexe. Le coût d'un rapport imprimé est relativement faible, comparativement à toute autre méthode de communication pour le même genre d'information.

Les rapports constituent également une preuve visible du processus de participation du public et il est toujours possible de déterminer quels renseignements ont été communiqués au public.

Inconvénients des rapports

Le public ne lira des rapports que s'ils sont faciles à comprendre et visuellement attrayants. En général, les rapports rédigés dans le jargon technique ou professionnel ne seront lus que par des spé cialistes techniques. La préparation de rapports clairs et attrayants demande du temps et le talent d'expliquer en langage simple des choses compliquées et cela sans avoir l'air condescendant.

Dans bien des cas, il est nécessaire de faire un résumé du rapport que l'on distribuera au grand public, alors que le rapport intégral sera envoyé seulement aux spécialistes techniques et aux groupements organisés.

RÉTROACTION DE L'INFORMATION DU PUBLIC

ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

(Voir Analyse du contenu ci-après)

ANALYSE DU CONTENU

L'analyse du contenu est un moyen de recherche utilisé en sociologie, en journalisme et en science politique pour analyser le contenu réel d'articles de journaux, de lettres, d'exposés et de présentations. L'analyse du contenu peut servir à analyser les commentaires qu'un organisme reçoit au cours d'un programme de participation du public. Cette méthode est traitée en détail dans le chapitre I de ce volume.

DÉTERMINATION DES AIRES D'INFLUENCE

La détermination des aires d'influence est une méthode d'évaluation de l'impact de divers groupes, personnes ou organismes sur les décisions d'un organisme gouvernemental. Le but est de donner aux décideurs un cadre systématique et une liste de contrôle qu'ils peuvent utiliser pour s'assurer qu'ils effectuent le genre d'analyse nécessaire pour évaluer les conséquences d'une décision. La détermination des aires d'influence aide aussi les décideurs à organiser leur personel et à utiliser les services d'autres observateurs bien informés.

Cette méthode est basée sur l'hypothèse que pour évaluer l'effet exercé par les personnes, les groupes et les organismes concernés sur toute décision ou ligne de conduite, il faut :

- identifier les acteurs, c'est-à-dire les personnes, les groupes et les organismes susceptibles d'avoir une influence directe ou indirecte sur le cours des activités. Cela veut dire les acteurs qui ont un rôle certain dans la prise de décision ou le blocage de celle-ci; cela inclut encore celles qui peuvent avoir un impact indirect comme celles qui faciliteront ou entraveront l'application d'une décision prise;

EXPOSÉS ÉCRITS

- déterminer la position de chacun des acteurs, soit qu'il défende la décision, s'y oppose ou soit neutre;

- déterminer dans quelle mesure chacun des acteurs peut bloquer la décision, aider à la prendre ou affecter sa mise en application.

La détermination des aires d'influence comporte de multiples avantages, à savoir :

- mettre l'accent sur les différentes perceptions de la situation politique;

- prévoir les résultats en surveillant les changements d'opinion;

- déterminer les possibilités d'un consensus.

L'explication de la méthode de détermination des aires d'influence requiert plus de détails qu'il ne convient d'en donner ici.

EXPOSÉS ÉCRITS

La présentation d'exposés écrits permet de sonder l'opinion des groupes d'intérêts organisés, des secteurs industriels et des administrations municipales. Les exposés écrits prennent diverses formes, de la simple lettre jusqu'à l'étude poussée. Ces exposés donnent une impression de processus judiciaire et exigent donc de se conformer à une certaine présentation.

Des exposés écrits sont nécessaires lorsque plusieurs groupes organisés doivent avoir une chance de présenter leur cas directement à l'organisme. Étant donné que cette méthode permet d'étudier et de préparer des positions mûrement réfléchies, elle est utile pour étoffer des méthodes de participation moins formelles. Les exposés écrits constituent un dossier réunissant les commentaires du public et, de ce fait, ils sont un outil précieux lors de la préparation d'une politique.

S'il faut des exposés écrits, les règles suivantes s'appliquent :

- on doit faire clairement état de l'objet de l'exposé;

- il faut allouer suffisamment de temps aux gens pour effectuer leur recherche et procéder à la rédaction;

- l'organisme doit mettre à la disposition des auteurs toute l'information nécessaire disponible;

- on accusera réception des exposés par écrit;
- on doit établir un sommaire des points importants de chaque mémoire, afin de faciliter le classement et l'évaluation des préoccupations, des recommandations et des propositions;
- tous les exposés présentés doivent être tenus à la disposition du public dans un endroit approprié; et
- on publiera une réponse officielle aux exposés, pour indiquer à quoi ces documents ont servi.

GROUPES TESTS

La méthode des groupes tests est une méthode d'étude de marché conçue comme solution de rechange pour des méthodes fort onéreuses de sondages d'opinions. Un fabricant qui lance une nouvelle voiture sur le marché peut vouloir connaître les réactions des consommateurs au sujet du véhicule, afin de diriger sa campagne publicitaire en conséquence. Plutôt que d'effectuer des sondages qui pourraient coûter des centaines de milliers de dollars, le fabricant peut recourir aux services de groupes tests pour obtenir une évaluation rapide de la réaction du public.

Un groupe test est composé de huit à dix personnes discutant librement d'un produit ou d'un choix particulier. On fait habituellement appel à des gens dont les antécédents et les points de vue sont divers, de manière à ce qu'ils représentent des éléments significatifs de la population. Le groupe test est dirigé par un animateur qui a le talent de provoquer des réactions et des commentaires pertinents. On réunira plusieurs groupes tests, jusqu'à ce que l'animateur puisse prévoir les commentaires qui seront formulés; habituellement il faut trois ou quatre groupes. L'animateur prépare ensuite un résumé de ce qui a été dit et en tire les conclusions pour la mise en marché du produit ou de l'idée.

On peut avoir recours a un groupe test dans la plupart des situations où l'on désire connaître les réactions du public. Une série de réunions de groupes tests permettra de prévoir les réactions d'une collectivité au sujet d'un projet.

L'information obtenue permettra d'adapter le projet, de pressentir les préoccupations

INTERVIEWS

probables et d'y réagir, ou encore de convaincre l'organisme que la réaction du public serait tellement défavorable qu'il ne serait pas sage de poursuivre le projet.

Bien que les groupes tests ne fournissent pas de données statistiquement valables de la réaction du public relativement à une idée ou un produit, ils sont néanmoins un moyen relativement économique d'avoir une idée de ce que pense le grand public.

Avantages des groupes tests

Les groupes tests permettent de déterminer rapidement la réaction probable du public à un projet.

Comparés à d'autres méthodes d'études de marché et de sondage, les groupes tests sont économiques.

Les groupes tests donnent une idée des réactions du grand public et non pas seulement celles de groupes d'intérêts organisés.

Inconvénients des groupes tests

La validité statistique des travaux de groupes tests est faible et peut même induire en erreur en cas d'erreurs importantes dans l'échantillonnage.

L'animateur de groupes tests doit avoir le talent d'obtenir des commentaires pertinents. Il sera donc peut-être nécessaire de recourir aux services d'un conseiller d'expérience pour animer un groupe test.

Les groupes tests permettent de prévoir les réactions, mais ne remplacent pas les discussions avec les principaux groupes d'intérêts.

INTERVIEWS

Les interviews peuvent être des discussions informelles, sans grande organisation, ou faire partie de sondages ou d'enquêtes au cours desquelles l'intervieweur ne pose que des questions précises et testées au préalable.

Il est possible de faire des interviews dans le cadre de programmes de participation du public. Une série d'interviews d'une durée de 30 à 60 minutes avec les représentants de tous les groupes d'intérêts principaux permettent de comprendre rapidement les problèmes, les relations entre les divers groupes et l'importance que chaque groupe accorde au sujet. De très nombreux

renseignements peuvent ainsi être recueillis après quelques journées d'interviews.

On trouvera de plus amples informations au sujet des interviews au chapitre 1 du présent volume.

PARTICIPATION ASSISTÉE PAR ORDINATEUR

Depuis quelques années, on a constaté un intérêt considérable pour l'emploi d'ordinateurs comme nouveau moyen d'encourager la participation du public. Les approches identifiées à ce jour comprennent : conférence informatisée, interrogation interactive, simulation et informatique graphique.

Téléconférence informatisée : Les méthodes de conférence informatisée ont été mises au point d'abord pour relier des participants éloignés les uns des autres afin de leur permettre de communiquer à distance en s'adressant des messages à l'aide de terminaux. L'information, y compris les graphiques, peut être communiquée sous la même forme, et simultanément, à tous les participants. L'organisme peut également répondre aux interrogations du public au sujet du contenu de l'information. La conférence informatisée pourrait permettre à des groupes de travail ou à des comités consultatifs se réunissant dans des communautés distinctes de tenir une réunion où le dialogue, l'échange d'information et les réactions des diverses communautés seraient accessibles à tous.

Interrogation interactive : Des appareils et des logiciels ont été mis au point pour permettre aux participants d'une réunion d'exprimer leurs réactions à une déclaration, une solution de rechange ou une proposition, en votant sur un clavier portatif. L'ordinateur recueille et enregistre les votes et présente le résultat des votes sur un large écran électronique situé à une extrémité de la salle. Un animateur compétent peut alors aider le groupe à identifier les éléments de consensus ou de discorde, ainsi que les questions qui devront être discutées de façon plus approfondie.

Simulation sur ordinateur : Les jeux de simulation sont conçus pour présenter aux gens une série de choix et leur donner la rétroaction de leurs choix par rapport aux objectifs visés. Les jeux de simulation ont des utilisations aussi

variées que la modélisation de la diplomatie en contexte de guerre nucléaire, l'évaluation de l'impact des divers choix sur les ressources naturelles, ou encore, l'évaluation des répercussions sociales de diverses décisions au sujet des politiques.

Informatique graphique interactive : On met actuellement au point plusieurs systèmes dans lesquels l'ordinateur affiche une série de solutions, puis affiche de nouveau les solutions ou les répercussions possibles en fonction des questions posées ou d'une nouvelle liste de priorités.

Cette méthode permet à un groupe de suivre l'information à l'écran de l'ordinateur pendant qu'il discute des problèmes et, en fait, de demander à l'ordinateur d'afficher les diverses solutions possibles, compte tenu d'hypothèses et de priorités diverses.

Avantages de la participation assistée par ordinateur

Les méthodes assistées par ordinateur permettront à des gens éloignés les uns des autres de participer à une activité, pour autant qu'ils aient accès à un terminal d'ordinateur compatible et à un réseau téléphonique. À l'avenir, l'information technique concernant des activités proposées par un organisme pourra être mise en mémoire dans l'ordinateur et rappelée par un particulier, à n'importe quel moment. On pourrait même concevoir des programmes permettant aux citoyens de poser des questions et de demander des précisions au sujet du contenu de l'information.

L'interrogation interactive permet à des gens de participer tout en gardant l'anonymat s'ils le désirent. En ayant recours à la câblodistribution à deux voies, on pourrait utiliser le même type de procédé pour pouvoir prendre des décisions à l'échelle d'une collectivité.

L'informatique graphique interactive et les jeux de simulation sont conçus pour aider les gens à visualiser les implications de diverses priorités et hypothèses et pourraient contribuer à obtenir un consensus.

Inconvénients de la participation assistée par ordinateur

La disponibilité des ordinateurs n'est pas encore suffisamment répandue pour que les méthodes décrites soient

utilisables, sauf dans certaines circonstances particulières.

L'emploi de ces méthodes suppose que le participant possède son propre ordinateur. Étant donné que les ordinateurs sont coûteux, l'utilisation de cette méthode exclurait ceux qui ne possèdent pas d'ordinateurs, à moins que l'organisme fournisse à ces personnes l'accès à de tels appareils.

Beaucoup de gens sont encore intimidés par les ordinateurs. Ils peuvent aussi être réticents à participer à une activité dans un cadre imposé par l'ordinateur.

La fascination exercée par la technologie et les appareils sophistiqués peut parfois dissimuler l'ampleur des conflits politiques, en donnant une fausse impression de la réalité politique d'une situation.

Des ennuis techniques peuvent survenir pendant l'utilisation d'un ordinateur et être une source d'embarras et de frustration.

PRÉSENTATIONS ÉCRITES

Dans un programme de participation du public des présentations écrites peuvent être demandées officiellement au même titre que des exposés. Des présentations peuvent aussi être une réaction du public que ce soit sous forme de lettres, de déclarations ou d'arguments non demandés présentés par une personne ou un groupe.

Dans le cas d'une réaction informelle il n'y aurait probablement pas de date limite imposée pour le dépôt de présentations et, de ce fait, l'organisme ne saurait pas quand mettre fin à la réception de celles-ci pour pouvoir commencer l'analyse du contenu.

PROFILS COMMUNAUTAIRES OU SOCIAUX

Le profil communautaire ou social est un résumé exhaustif des particularités de la population d'une collectivité ou d'une région géographique déterminée. Le profil aide à renseigner les planificateurs, les ingénieurs et les administrateurs au sujet des réalités culturelles et sociales qu'ils doivent non seulement comprendre, mais aussi prendre en considération s'ils veulent qu'un projet, un programme ou une politique soit accepté. Le profil aidera également les décideurs à évaluer la réaction

PRÉSENTATIONS ÉCRITES

PROFILS COMMUNAUTAIRES OU SOCIAUX

QUESTIONNAIRES

SONDAGES

d'une collectivité à un nouveau projet ou programme. Les profils communautaires et sociaux sont décrits plus en détail au chapitre I.

QUESTIONNAIRES

Les questionnaires permettent d'obtenir l'opinion du public de façon fort efficace. Il existe certaines ressemblances entre les questionnaires et les sondages. Cependant, pour les questionnaires c'est l'interviewé qui inscrit ses réponses et pour les sondages c'est l'enquêteur qui le fait. De plus, les questionnaires accordent plus de liberté quant au choix des réponses, tandis que les sondages limitent cette possibilité. Pour de plus amples informations à ce sujet, veuillez consulter le premier chapitre de ce volume.

SONDAGES

Les sondages permettent d'évaluer les diverses opinions du public. Ils sont menés par des enquêteurs expérimentés qui posent à chaque personne les mêmes questions et suivant le même ordre. Les sondages se font par téléphone ou en personne. Les questions posées sont d'abord testées afin d'être certain qu'elles sont claires, non tendancieuses et font obtenir l'information désirée. Les personnes interrogées font partie d'un échantillon de la population, choisi suivant certaines règles définies par des professionnels en ce domaine et qui assurent le caractère de généralité et d'impartialité de l'échantillonnage. Des recherches statistiques ont été faites afin de déterminer les normes concernant le nombre de personnes à interroger pour assurer aux résultats un certain degré de fiabilité, (par exemple, les nombres obtenus sont exacts plus ou moins 5 %). On peut augmenter ce degré de fiabilité en augmentant le nombre de personnes interrogées.

Dans un sondage c'est l'enquêteur qui pose des questions et consigne les réponses. Les questionnaires envoyés par la poste ou que l'on doit remplir soi-même laissent une plus grande liberté quant au choix des réponses. Pour cette raison, les questionnaires donnent plus de renseignements, y compris des renseignements que l'enquêteur n'avait pas demandés. Par contre, les sondages, parce qu'ils ne laissent aucune liberté quant au choix

des réponses, offrent une plus grande fiabilité statistique.

Le coût des sondages est relativement élevé parce qu'ils sont effectués par des spécialistes.

Pour de plus amples renseignements au sujet des sondages, veuillez voir le chapitre I de ce volume.

Pour moi? Comme c'est gentil! Un autre petit sondage?

MÉTHODES DE CONSULTATION

AIDE TECHNIQUE

Le public peut être intimidé par le personnel d'un organisme parce que celui-ci possède plus d'informations et a accès à des ressources plus importantes. Une façon d'y remédier est de fournir une aide technique à un groupe consultatif ou à tout autre groupe, ou encore directement au public. Dans l'aide technique on peut inclure l'aide accordée à divers groupes d'intérêts ou à certaines personnes pour l'analyse de problèmes, l'évaluation des conséquences des solutions de rechange ou la préparation de leurs propres solutions de rechange.

L'aide technique peut être fournie par le personnel technique dans le cadre de leur travail, certains employés peuvent être désignés comme conseillers auprès de groupes d'intérêts, ou des fonds peuvent être fournis pour engager des consultants privés.

Un des principaux objectifs de l'aide technique est de s'assurer que les citoyens aient la possibilité de préparer des solutions aussi valables techniquement que celles de l'organisme afin que l'évaluation soit juste et équitable. Cela est particulièrement important quand les positions du public diffèrent sensiblement de celles de l'organisme. En outre, en cas de controverses importantes, le personnel technique risque de ne pas inspirer confiance : les «faits» déterminés par des conseillers techniques extérieurs peuvent alors sembler plus acceptables que ceux de l'organisme.

Le choix à faire entre l'aide technique proposée par l'organisme et le recours aux services de conseillers extérieurs dépend du degré de confiance régnant entre les publics intéressés et l'organisme. Si le public s'est toujours méfié de l'organisme, il est probablement plus sage d'avoir recours aux services de conseillers extérieurs.

Avantages de l'aide technique

Lorsqu'on fournit une aide technique il y a moins de chances que les citoyens se sentent intimidés par la compétence du personnel technique. Les groupes d'intérêts sont alors en mesure de déterminer

des solutions de rechange d'un niveau technique suffisamment élevé pour une évaluation équitable.

En cas de méfiance entre l'organisme et les groupes de citoyens, ces derniers feront plus confiance aux conseillers extérieurs qu'au personnel de l'organisme, même si les résultats obtenus de part et d'autre sont semblables.

Inconvénients de l'aide technique

Si l'organisme n'est pas disposé à considérer des solutions de rechange, le personnel appelé à fournir de l'aide technique peut se trouver dans une situation fausse : envers qui doit-il être loyal...

Il peut y avoir une tendance à fournir une aide uniquement aux groupes qui se font le plus entendre, d'où un préjugé en leur faveur.

BRAINSTORMING

Méthode de groupe, le brainstorming a pour but d'accroître la créativité des membres. Chaque membre est invité à présenter le plus grand nombre d'idées, y compris les plus excentriques. On inscrit habituellement ces idées sur un tableau ou sur des feuilles mobiles. On n'entreprend aucune évaluation tant que les membres ont des idées à exprimer.

Cette méthode permet d'énoncer rapidement un grand nombre d'idées ou de solutions. On recourt ensuite à d'autres méthodes pour l'évaluation.

Il existe également d'autres versions du brainstorming qui font appel à des techniques additionnelles utilisant divers types d'analogies pour accroître la créativité du groupe.

Avantages du brainstorming

Le brainstorming permet aux membres d'un groupe de sortir des sentiers battus et de les rendre créatifs. Il augmente, en outre, le nombre de solutions découvertes.

Pendant une session de brainstorming, les participants bénéficient d'un climat «psychologiquement sûr» dans le cadre duquel ils peuvent s'exprimer librement sans crainte d'être jugés.

Inconvénients du brainstorming

Certaines personnes peuvent considérer le brainstorming comme une façon d'attirer l'attention du public.

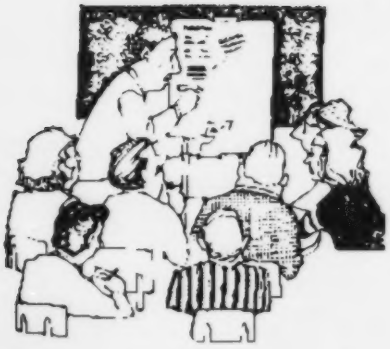
Le brainstorming suscite tellement de solutions qu'il est difficile de les évaluer ensuite.

BUREAUX D'INFORMATION SUR LES LIEUX

Les planificateurs et les décideurs d'un organisme se trouvent souvent éloignés de l'emplacement d'un projet ou physiquement isolés des personnes qui seront probablement affectées par la décision prise. Un bureau d'information sur les lieux permet d'entretenir des rapports informels avec la collectivité. En général, un bureau d'information est situé dans la partie en vue de la collectivité afin que la grande majorité des gens soient au courant de son existence. Un centre commercial ou un magasin dans le centre-ville sont de bons emplacements. Dans le cas d'un chantier de construction, une remorque ou tout autre véhicule de ce genre pourrait servir de bureau.

Le personnel devrait comprendre des personnes affectées au projet ou à l'étude capables de répondre aux questions et d'obtenir l'opinion des membres de la collectivité locale. Le bureau d'information sur les lieux doit être conçu de façon à encourager les gens à y entrer et à favoriser des interactions informelles avec la population; des expositions, des cartes, des dépliants, des brochures, etc., y contribueront. Le personnel est encouragé à participer le plus possible à la vie de la collectivité. Si l'espace le permet, le bureau peut servir pour des séminaires, des réunions d'études, des jours d'accueil et d'autres événements. Le bureau devient ainsi le point central de participation dans le processus de prise de décision.

Le bureau d'information sur les lieux peut se révéler particulièrement utile si l'on constate un afflux saisonnier d'utilisateurs en provenance d'une vaste zone géographique, par exemple, un afflux de touristes dans un centre de villégiature. Le bureau servirait à encourager la participation d'utilisateurs qui, sinon, ne seraient pas au courant de la décision à prendre ou du problème à l'étude.



Avantages des bureaux d'information sur les lieux

Un bureau d'information sur les lieux est un moyen visible d'interaction informelle avec la collectivité locale et cela à sa meilleure convenance.

La présence d'un tel bureau est un témoignage de la valeur que l'organisme accorde aux points de vue de la collectivité.

Le personnel du bureau d'information sur les lieux acquiert une meilleure compréhension des besoins et des désirs des citoyens que le personnel de l'organisme qui vit et travaille au loin.

Inconvénients des bureaux d'information sur les lieux

Les coûts de personnel et d'exploitation d'un tel bureau peuvent être élevés.

À moins que le projet ou la proposition soit d'un intérêt local considérable, l'utilisation du bureau par les habitants de l'endroit risque de ne pas justifier les frais. Si le projet concerne plus d'une collectivité, celles qui n'ont pas de bureau d'information peuvent se sentir lésées.

LES CONFÉRENCES

Une conférence réunit des spécialistes techniques et des représentants de divers groupes pour discuter d'un sujet précis pendant un ou plusieurs jours. Souvent les conférences comprennent des exposés par des orateurs invités ou des participants. Bien que l'accent soit mis surtout sur l'échange de connaissances, une conférence ou une série de conférences peut mener à une entente entre spécialistes techniques au sujet d'un problème controversé ou à un consensus au sujet des priorités entre les divers groupes d'intérêts. Même si on ne parvient pas à établir un consensus, une conférence permet d'avoir une impression de climat général entre les principaux spécialistes ou peut aider à créer un climat d'opinions similaires lorsque tout le monde est mis devant les mêmes données.

Les conférences peuvent être utiles dans le cadre d'un programme de participation du public si le processus décisionnel implique la solution d'une controverse technique. Quelques exemples de conférences récentes relatives à des décisions importantes :

- Une conférence entre représentants des secteurs privé et public et du milieu universitaire au sujet de l'établissement de priorités de recherche concernant la définition de méthodes d'évaluation des impacts sociaux d'une croissance rapide – plus communément appelé le phénomène des villes champignons.

- Une conférence de scientifiques internationaux réunis pour faire le point au sujet de la recherche concernant le stockage de déchets nucléaires et pour déterminer les priorités des recherches futures.

- Une conférence réunissant des spécialistes environnementaux d'organismes gouvernementaux et des services publics pour examiner les méthodes d'évaluation des impacts cumulatifs des aménagements énergétiques sur les poissons et la faune.

D'autres exemples peuvent être tirés de n'importe quel autre domaine technique.

Les conférences organisées dans le but d'en arriver à une entente doivent être préparées soigneusement afin d'assurer l'interaction entre personnes ayant des opinions opposées plutôt que d'être seulement une présentation officielle de rapports techniques.

Les conférences peuvent servir également de conclusion à un programme de participation du public qui a consisté en publications, jours d'accueil, réunions d'études de planification. Une conférence peut donner l'occasion aux personnes et aux groupes d'intérêts d'exposer leur point de vue à un vaste public et aux médias. Une conférence type pourrait comprendre : une introduction, un exposé d'une demi-heure par le promoteur, des commentaires de 5 à 10 minutes pour 6 à 8 groupes d'intérêts, une période au cours de laquelle les participants peuvent, au moyen de micros répartis dans la salle, faire leurs commentaires ou poser des questions au promoteur et aux représentants des groupes d'intérêts (plus ou moins une heure). Il y aurait ensuite le repas de midi, durant lequel certaines personnes quitteront peut-être. Les autres participent durant une ou deux heures à des réunions d'études de leur choix portant sur divers aspects du projet, et se réunissent ensuite pour l'assemblée plénière.

Une telle conférence a lieu habituellement le samedi. La réunion peut être enregistrée sur film, puis condensée en un vidéo d'une heure environ. Des copies peuvent être distribuées aux chaînes de câblodistribution et au promoteur et aux groupes d'intérêts pour leurs besoins futurs. (L'enregistrement et le montage d'un vidéo coûtent environ 2 000 $.) Le vidéo doit faire état de tous les points de vue et ne pas être un moyen de propagande pour le promoteur.

Avantages d'une conférence

Une conférence peut mener à un climat d'opinion ou à un consensus entre spécialistes qui peut servir comme évaluation la mieux informée pour tenter de résoudre un problème technique difficile. Il s'y produit un échange d'information et une recherche qui peuvent souvent contribuer à changer les opinions. Le fait de discuter pendant plusieurs jours d'un même sujet augmente l'importance de celui-ci aux yeux des participants.

Inconvénients d'une conférence

L'organisation d'une conférence exige énormément de temps et d'efforts. Réunir des spécialistes de premier plan, provenant souvent de divers pays, est très couteux. En effet, aux coûts d'organisation s'ajoutent les frais de transport et d'hébergement, les honoraires (le cas échéant) et les frais de location de la salle.

CONVERSATIONS AUTOUR D'UNE TASSE DE CAFÉ

Les conversations autour d'une tasse de café réunissent un petit groupe de personnes dans une résidence privée. L'accent est mis sur le caractère sans-façon afin de créer l'ambiance d'une réunion amicale entre voisins pour discuter de problèmes locaux. Pour créer cette atmosphère, on y sert généralement du café et des biscuits. L'hôte ou l'hôtesse entame la conversation et passe ensuite la parole au représentant de l'organisme. Le représentant de l'organisme fait en général un court exposé et le reste du temps est consacré à la discussion, aux questions et aux réponses, etc.

L'expérience prouve que les invités ont tendance à bien se conduire par déférence pour leur hôte. Ces petites réunions permettent cependant de faire des concessions de part et d'autre. Ces réunions se sont

révélées très efficaces dans les régions rurales où elles sont également considérées comme un événement social. Un fonctionnaire spécialiste des questions agricoles peut aider à choisir les familles prêtes à héberger ces réunions.

Avantages des conversations autour d'une tasse de café

Ces réunions permettent d'en arriver à des concessions mutuelles, entre le public et le personnel de l'organisme, dans une atmosphère agréable qui ne donne lieu à aucun discours et où toute polarisation est évitée. Le public a l'occasion d'apprendre à connaître le personnel de l'organisme non plus en tant que représentants officiels mais plutôt comme des personnes, ce qui permet de détruire les antagonismes et d'écarter les stéréotypes.

Inconvénients des conversations autour d'une tasse de café

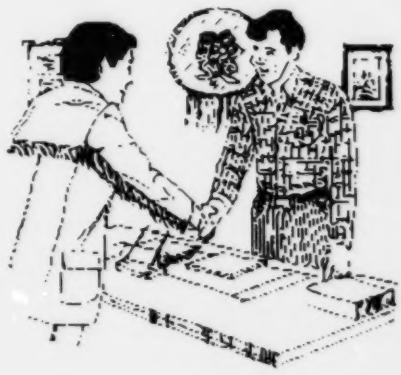
Étant donné le nombre restreint de participants à chaque réunion, il faut en organiser plusieurs si l'on veut atteindre un grand nombre de personnes.

L'expression elle-même déplaît à certains administrateurs qui l'associent plutôt au thé de cinq heures. Au-delà de cette première réaction, il peut aussi y avoir la crainte du genre d'interaction requise pour ce genre de réunion. On s'aventure sur le terrain du public et ces réunions sont moins prévisibles que les réunions publiques conventionnelles. Par conséquent, certains administrateurs se sentent plus vulnérables d'interaction sans-façon dans la maison de quelqu'un.

DIALOGUES

Les dialogues sont une variante des conférences et servent à améliorer la communication entre des groupes d'intérêts importants tels que les entreprises et les consommateurs. Un groupe de 20 à 24 personnes est invité à participer à un dialogue de deux jours concernant un sujet donné ou un problème. Les participants peuvent être deux groupes (tels que les entreprises d'un côté et les groupes environnementaux de l'autre) ou plusieurs groupes.

Les représentants peuvent être choisis par un consultant extérieur en fonction de leur capacité d'exposer leur point de vue sans manifester d'hostilité ou d'agressivité.



On organise ce type de réunion dans un endroit retiré, offrant le moins de chances possibles de s'évader, par exemple vers un terrain de golf situé à proximité. On prévoit suffisamment de temps libre pour que les participants puissent bavarder et mieux se connaître car le but du dialogue est de favoriser les relations personnelles entre les dirigeants des groupes d'intérêts.

Le dialogue s'ouvre par une réception où les présentations sont faites. Au cours de la session de travail qui suit, chaque participant dispose de 3 à 5 minutes pour exprimer son opinion au sujet du thème de la conférence. L'ordre du jour des autres sessions de travail est souple et couvre les principaux aspects du thème annoncé. Un animateur neutre aide le groupe à ne pas s'écarter du sujet, encourage la participation et s'assure que chacun se sente écouté.

On espère que les dirigeants des groupes d'intérêts n'emporteront pas seulement des idées précises, mais aussi l'impression que des communications franches sont non seulement possibles, mais souhaitables.

Avantages des dialogues

Les dialogues favorisent la communication franche entre les membres de la direction et les dirigeants des groupes d'intérêts, échanges qui sont souvent d'une importance capitale. La souplesse de l'ordre du jour et le choix d'un endroit retiré favorisent également l'établissement de relations personnelles, permettant de passer outre aux idées préconçues. Souvent les dialogues sont utiles pour déterminer les points d'intérêts communs entre l'organisme et les groupes de citoyens.

Inconvénients des dialogues

Les dialogues mettent habituellement l'accent sur un sujet général assez vaste et ne traitent pas des activités précises dont il est question. En fait, les dialogues sont surtout conçus pour diminuer l'idée que chacun se fait de l'autre comme adversaire. Si ce type de réunion était organisé dans le cadre d'un programme de participation du public pour examiner une activité précise, les participants auraient probablement beaucoup plus tendance à défendre des

positions établies et seraient moins disposés à supprimer les barrières qui les séparent et à établir des contacts plus personnels avec les autres. Par conséquent, les dialogues sont probablement plus efficaces comme programme général de sensibilisation de la direction aux préoccupations des groupes de citoyens ou lorsqu'il s'agit de discuter d'un sujet général que comme élément d'un programme de participation du public au sujet d'une activité proposée.

ÉMISSIONS DE TÉLÉVISION INTERACTIVE

La télévision atteint énormément de gens et offre donc de grandes possibilités comme moyen de participation du public, surtout depuis l'avènement de la câblodistribution à deux sens qui permet aux abonnés de communiquer leurs points de vue à la station émettrice. On pourrait recourir à ce procédé pendant une émission pour avoir un échantillon de l'opinion du public.

Actuellement, les principales possibilités d'utilisation de la télévision pour des programmes de participation du public comprennent :

- La diffusion de réunions publiques afin de communiquer aux personnes qui ne peuvent y assister l'information présentée et les points de vue exprimés.

- Des émissions avec communications téléphoniques pendant lesquelles des spécialistes ou des employés de l'organisme répondent aux questions des téléspectateurs. L'enregistrement des questions ou des commentaires est décalé afin d'être rediffusé plus tard. Ces émissions peuvent ressembler aux débats télévisés au cours desquels l'animateur et un ou plusieurs invités répondent aux appels. On peut également organiser un téléthon pendant lequel des personnes répondent aux appels, font la synthèse des commentaires exprimés et communiquent les résultats à l'animateur pour qu'il en fasse part aux téléspectateurs.

- Une troisième méthode consiste à diffuser une émission au cours de laquelle on décrit les principaux sujets à l'étude et diverses manière d'agir possibles, puis on invite le

public à se prononcer par téléphone ou par un bulletin par la poste. Des spectateurs ont parfois été réunis en petits groupes pour écouter l'émission ensemble, participer à une discussion après le programme et exprimer ensuite leurs préférences par la poste. Des formulaires de réponses ont été distribués dans les églises, les écoles, les syndicats, les associations, etc. On peut annoncer ces émissions par l'entremise d'un bulletin d'informations comprenant également un coupon-réponse.

- S'il s'agit d'un sujet d'intérêt public important, on peut également obtenir du temps d'antenne périodiquement (p. ex. hebdomadaire) d'une chaîne publique ou d'une chaîne de câblodistribution. Ce programme permettrait de faire le point au sujet des activités, d'interviewer des dirigeants de divers groupes d'intérêts ou même de diffuser des débats entre les tenants de points de vue différents.

- On s'intéresse énormément aux possibilités de la câblodistribution à deux sens comme moyen de communication pour la participation du public. Quelques villes, telle Colombus (Ohio), ont installé un tel système et l'utilisent comme moyen de participation avec succès; en pratique les possibilités du système sont limitées du fait de la technologie et des frais d'installation des appareils de réponse dans chaque maison. Certains appareils de réponse offrent la possibilité de réponse de vive voix, tandis que d'autres ne permettent de répondre que par oui ou par non ou par choix multiples.

En dépit des possibilités remarquables de la télévision comme moyen de participation du public, elle a aussi des limites qu'on ne peut ignorer. La grande majorité des téléspectateurs préférera regarder son émission de variétés ou d'aventures préférée, plutôt que de participer à une réunion publique télévisée. Ce n'est que si un sujet est d'un intérêt public considérable qu'il est possible qu'on ait une certaine audience. C'est pourquoi il est difficile d'obtenir du temps d'antenne des principales chaînes privées. On devra probablement se limiter aux chaînes publiques ou aux chaînes de câblodistribution, dont

l'auditoire est beaucoup moins important. Par conséquent, bien que le nombre de participants soit supérieur à celui d'une réunion publique, seule une certaine élite cultivée sera sans doute réellement intéressée par les questions soulevées.

Si la télévision est utilisée pour obtenir des réactions, on risque que les réponses soient considérées comme un vote entraînant une obligation pour les responsables de l'organisme. Les téléspectateurs d'une émission de télévision forment inévitablement un échantillon non représentatif, ce qui est d'autant plus vrai que le nombre de téléspectateurs et plus petit. Le vote pourrait également engendrer des abus de la part des groupes d'intérêts, les résultats donnant plutôt une indication de la qualité de l'organisation de certains groupes que de l'opinion du public.

Avantages des émissions de télévision interactives

La télévision interactive offre l'avantage d'atteindre de très nombreux auditeurs.

Cette méthode convient au public puisqu'il peut participer en regardant l'émission à la maison, puis répondre par téléphone, par le courrier ou par la câblodistribution à deux sens.

Une émission bien préparée permet de fournir au public des éléments d'information concernant les sujets à l'étude.

Inconvénients des émissions de télévision interactives

Bien que le nombre de téléspectateurs soit probablement supérieur que pour d'autres formes de participation, l'auditoire ne sera pas vraiment représentatif du grand public.

Certaines personnes pourraient se plaindre de ce que l'organisme n'ait pas exposé équitablement ou objectivement le sujet au cours de l'émission.

Un vote important en faveur d'une solution donnée peut résulter de ce que l'auditoire n'est pas représentatif ou de l'organisation soignée d'un groupe d'intérêt plutôt que refléter adéquatement l'opinion du public.

JEUX DE COMPROMIS

JEUX DE SIMULATION

JEUX DE COMPROMIS

Les jeux de compromis aident le public à préciser leurs objectifs et leurs valeurs et, par ricochet, permettent à l'organisme de savoir ce qui importe vraiment au public. Souvent, dans le cadre des programmes de participation du public, les participants à des études de besoins indiquent qu'ils veulent leur part du gâteau. Les jeux de compromis aident les gens à comprendre que les budgets sont restreints et qu'on ne peut pas tout leur donner. Ces jeux permettent également de déterminer l'importance que le public accorde aux divers programmes et projets proposés.

On utilise le terme «jeu» pour indiquer que l'on utilise généralement un modèle d'une situation réelle. De plus, il y a un élément de jeu et de stratégie qui fait que l'exercice est amusant. Les jeux peuvent être conçus en fonction d'une situation particulière tels que les problèmes de logement ou les programmes relatifs aux services sociaux.

Les jeux de compromis se déroulent habituellement comme des réunions d'études de relativement petits groupes. Ils sont le plus valable si les personnes ont déjà pris part, dans une certaine mesure, au programme et ont une certaine connaissance des problèmes : par exemple, s'ils ont assisté aux réunions publiques antérieures, aux réunions de comités consultatifs ou s'ils ont déjà répondu à des questionnaires. L'explication du jeu, le jeu lui-même et la discussion des résultats obtenus durent au moins deux ou trois heures.

JEUX DE SIMULATION

Les jeux de simulation permettent de déterminer les réactions aux conséquences les plus probables de choix ou de décisions politiques. Les citoyens qui participent à un jeu de simulation prennent connaissance des conséquences des décisions et de la relation qui existe entre les divers éléments d'un système environnemental ou économique. Le jeu de simulation offre la possibilité aux groupes d'intérêts de prendre position, sans risques, pour une solution et d'en connaître les conséquences économiques, sociales et environnementales ainsi que la réaction des autres groupes d'intérêts.

La complexité et la durée des jeux de simulation varient considérablement. Certains jeux ne requièrent que des tableaux de jeux ou du papier et des crayons. Pour d'autres, l'ordinateur est nécessaire. Certains ne durent que quelques heures, d'autres plusieurs jours. Un jeu très proche de la réalité fournira le plus d'information, mais aura tendance à être très complexe, il faudra plus de temps pour l'apprendre et le jouer et il sera moins agréable. Un jeu assisté par ordinateur peut tenir compte d'un grand nombre de facteurs, mais coûtera beaucoup plus cher à concevoir et ne pourra être joué que là où il y a des ordinateurs. Bon nombre d'universités et de firmes de consultants ont conçu des jeux de simulation, plus ou moins complexes et plus ou moins faciles à jouer qui sont disponibles moyennant des frais de location ou des honoraires.

En dépit de leur caractère éducatif, les jeux de simulation ne permettent en général pas au public d'exprimer directement leurs commentaires au sujet de l'activité ou du problème examiné. Ils peuvent donc être utilisés pour instruire le public et pour susciter l'enthousiasme pour la participation, mais il faut les combiner avec d'autres méthodes conçues pour obtenir directement les commentaires au sujet des problèmes et activités en cause.

Avantages des jeux de si ıulation

Les jeux de simulation informent le public des conséquences des diverses positions ou décisions politiques.

Ils font également comprendre au public la dynamique d'un système économique, social ou environnemental.

Le jeu se révèle habituellement une expérience agréable et souvent les participants établissent des relations personnelles qui se maintiennent pendant tout le processus de participation du public.

Inconvénients des jeux de simulation

De nombreux jeux de simulation sur le marché sont compliqués, trop techniques ou simplistes. Il faut choisir attentivement le jeu qui convienne à la situation. La conception d'un jeu particulier coûte généralement très cher.

JOURS D'ACCUEIL

Les simulations ne donnent pas l'occasion aux participants d'exprimer une opinion au sujet de l'activité ou du problème examiné.

Étant donné que peu de jeux s'adaptent parfaitement à la réalité, les citoyens risquent de mal appliquer les règles à la situation réelle. Les gens risquent de s'absorber tellement dans le jeu qu'ils en oublient les problèmes réels en cause.

JOURS D'ACCUEIL

Le jour d'accueil donne l'occasion aux gens de se rendre dans un local central, durant certaines heures données, pour examiner des présentoirs, poser des questions ou discuter de problèmes divers avec le personnel de l'organisme.

Les jours d'accueil ont lieu, en général, dans un local apprécié de l'endroit, tel une salle de bibliothèque, d'école ou d'église. Elles ont lieu de 14 h à 21 h, afin d'en faciliter l'accès aux mères qui ont de jeunes enfants, aux étudiants revenant de l'école et aux adultes, avant et après le repas du soir. Durant ces heures, les visiteurs peuvent venir quand cela leur plaît et rester aussi longtemps qu'ils le désirent. (En hiver, dans certaines régions rurales, les meilleures heures sont de 13 h à 18 h).

Une série de panneaux de présentation, disposés en cercle sur des chevalets, exposent le but du projet, l'équipe de travail, les divers aspects des problèmes, les critères d'évaluation, les solutions de rechange, etc. Souvent, un schéma sur un panneau est suivi par une courte explication sur le panneau suivant afin que le visiteur puisse saisir l'ensemble du projet, sans qu'il faille le prendre par la main et tout lui raconter.

Avantages des jours d'accueil

Le but des jours d'accueil est d'informer les citoyens au sujet de l'étude ou du projet envisagé et ce, de manière tout à fait informelle et à la meilleure convenance des participants. Cette absence de formalités favorise l'interaction directe entre le personnel de l'organisme et les citoyens. On peut ainsi corriger les malentendus et souder à fond l'opinion du public. On favorise l'établissement de relations personnelles entre le personnel de l'organisme et les citoyens.

Les jours d'accueil donnent l'occasion de parler directement avec un plus grand nombre de personnes que lors d'une réunion publique.

Inconvénients des jours d'accueil

Les jours d'accueil visent surtout à informer le public plutôt qu'à en obtenir des renseignements, mais on peut consigner les réactions du public sur des formulaires ou des questionnaires. Le succès de cette technique repose sur une bonne publicité et sur la préparation de présentations instructives. Le tout exige une préparation considérable et beaucoup de temps. Les jours d'accueil sont organisés en fonction du public; par conséquent, le personnel devra parfois y consacrer quelques soirées ou fins de semaine. Consultez le chapitre 2 pour obtenir de plus amples informations concernant les jours d'accueil.

MÉTHODE DE GROUPE NOMINAL

La méthode de groupe nominal est conçue de manière à aider les groupes à présenter des idées créatives et des éléments d'information. Certains se sont même servis de cette méthode pour en arriver à un consensus. Des études ont démontré que les personnes sont portées à concevoir un plus grand nombre d'idées et à avancer un plus grand nombre d'éléments d'information quand elles travaillent ensemble mais qu'il n'y a pas d'interaction entre elles. Selon les études faites, quand des personnes dialoguent entre elles en groupe, elles ont tendance à réagir aux idées des autres plutôt qu'à exprimer de nouvelles idées. La méthode de groupe nominal évite ce problème en amenant les personnes à mettre leurs idées sur papier avant de les communiquer aux autres, puis à les communiquer de façon organisée afin de susciter le plus grand nombre d'idées possible. Le résultat de l'exercice est une liste des idées proposées par ordre de préférence. L'exercice complet dure environ une heure et demie. On peut prolonger la durée de l'exercice et le transformer en véritable réunion ou n'en utiliser que certains éléments dans le cadre d'une réunion générale.

Bien que la méthode de groupe nominal donne lieu à l'établissement d'une liste d'idées classées par ordre de préférence, il s'agit beaucoup plus

d'un vote à la courte paille et elle est basée sur une brève discussion ou évaluation des idées. Par conséquent, les participants doivent être informés que l'ordre numérique des idées est préliminaire et non irrévocable. Une analyse approfondie des idées, effectuée par le personnel, peut produire des résultats différents.

Voici la marche à suivre :

1. **Entrée en matière :** Après une présentation initiale du fonctionnement de la méthode de groupe nominal, on divise l'audience en petits groupes de six à neuf personnes.

2. **Désignation d'un président et d'un secrétaire :** Un président et un secrétaire sont désignés pour chacun des groupes. Avant la rencontre, le personnel de l'organisme aura préparé plusieurs feuilles de papier con-férence, des crayons feutre, des blocs-notes, des crayons et des fiches.

3. **Présentation des participants :** Le président se présente et invite chacun à en faire autant.

4. **Question :** Le président présente la question à laquelle les membres doivent répondre. La question doit être rédigée soigneusement, afin d'obtenir l'information désirée. On l'inscrit sur le haut d'une des feuilles du tableau de conférence.

5. **Conception d'idées :** Les participants sont invités à inscrire sur papier toutes les réponses qui leur viennent à l'esprit. Les notes prises restent en leur possession.

6. **L'enregistrement des idées :** Chaque personne est ensuite invitée à communiquer une idée à la fois. Le secrétaire résume cette idée et l'inscrit sur une feuille du tableau de conférence aussi précisément que possible. Aucune discussion n'est autorisée en ce moment mais le participant peut suggérer au secrétaire une autre façon de formuler son idée. Le président fera le tour de la salle, une seule idée par personne lors de chaque tour, jusqu'à épuisement des idées. Un participant peut passer son tour sans perdre le suivant. Les participants ne doivent pas se limiter aux idées qu'ils ont notées, mais peuvent indiquer celles qui leur sont suggérées par les idées des autres. Dressez une liste alphabétique : de A à Z, de AA à ZZ, etc.

7. **Discussion :** Ensuite du temps est accordé pour la discussion de chaque idée en commençant par celle qui figure en haut de la feuille mobile. La discussion traitera de la compréhension, des points forts et des points faibles de chaque idée. Bien que les participants puissent critiquer une idée, il est important qu'ils expriment leur avis et non pas qu'ils échangent des arguments. Passez rapidement en revue toutes les idées, car on a toujours tendance à s'éterniser sur la première partie de la liste au détriment de l'autre. L'exercice dure 40 minutes minimum, mais peut être prolongé au besoin.

8. **Choix des idées préférées :** Chaque participant choisit ensuite la ou les idées qu'il considère les meilleures. Il faudrait indiquer au groupe un nombre maximal, par exemple cinq à huit idées. Chaque personne inscrira ensuite chaque idée sur une fiche séparée. Les membres du groupe préféreront peut-être n'inscrire que la lettre de l'alphabet désignant l'idée ou un bref résumé de l'idée en question.

9. **Classement des idées :** Les participants classent leurs fiches suivant un ordre de préférence; s'ils ont choisi huit idées, ils inscrivent 8 sur la fiche de la meilleure idée et ainsi de suite jusqu'à 1 sur la fiche correspondant à l'idée qu'ils aiment le moins.

10. **Pointage :** Une feuille d'affichage sur laquelle sont indiquées les lettres utilisées pour la liste des idées doit ensuite être installée. Les participants indiquent ensuite les idées choisies et leur cote, par exemple 8 pour G, 7 pour L, 6 pour A, etc. Une fois les cotes inscrites, calculez la somme des points correspondants à chaque lettre. L'élément dont la somme est la plus élevée occupe le premier rang et ainsi de suite. Inscrivez la somme correspondant aux idées les mieux cotées, choisissez-en entre 5 et 10 selon qu'il y a ou non une coupure nette entre les cotes les plus élevées et les plus faibles.

11. **Discussion des résultats :** Les participants désireront peut-être discuter des résultats obtenus. En fonction du temps dont vous disposez, la discussion peut être longue ou brève.

12. **Rappel d'une analyse ultérieure :** On doit rappeler aux participants que le personnel de l'organisme effectuera une analyse détaillée de toutes

MÉTHODE DELPHI

les idées et non pas seulement des idées les mieux cotées. On leur rappelera aussi que cette analyse pourrait entraîner des changements importants dans le classement des idées.

Avantages de la méthode de groupe nominal

La méthode de groupe nominal permet d'obtenir avec succès un grand nombre d'idées ou d'informations. Elle fournit également une évaluation approximative et préliminaire de l'acceptabilité de ces idées par le public. Cette méthode met l'accent sur la quantité d'idées conçues plutôt que sur leur évaluation.

La méthode de groupe nominal permet à des personnes ayant des points de vue différents de travailler ensemble sans désaccord ni froissement. Le fait d'avoir travaillé ensemble efficacement de cette façon une fois leur permettra peut-être de travailler avec encore plus de succès à l'avenir.

Inconvénients de la méthode de groupe nominal

Comme nous l'avons mentionné, la méthode de groupe nominal permet de provoquer un très grand nombre d'idées, mais ne donne lieu qu'à une évaluation sommaire de ces idées. Celles-ci doivent être ensuite analysées en profondeur par le personnel de l'organisme.

Parce que cette méthode permet de coter les idées, les participants peuvent avoir l'impression que les responsables de l'organisme sont tenus de tenir compte des cotes, même si ces dernières ne sont que préliminaires.

La méthode de groupe nominal est une activité très organisée, si bien que les personnes venues pour exprimer leurs sentiments et surtout pour convaincre les autres de leur point de vue peuvent se sentir trop encadrées ou même frustrées. Certains peuvent se sentir exploités plutôt que consultés.

MÉTHODE DELPHI

La méthode Delphi a été conçue comme moyen d'obtenir d'un groupe d'experts une opinion collective au sujet de prévisions, tout en réduisant au minimum les effets de dysfonction résultant de la dynamique de groupe.

La méthode Delphi consiste à demander leur avis à un groupe d'experts au moyen de questionnaires; ensuite, après examen des réponses,

on leur envoie les moyennes statistiques de celles-ci et on les invite à revoir leurs réponses si nécessaire. Si certaines réponses diffèrent sensiblement de la norme générale, on explique le raisonnement suivi. Finalement, on fait une synthèse des réponses faites par les experts.

Le but principal de la méthode Delphi est de faire des prévisions et elle est donc particulièrement utile dans les cas où des prévisions sont politiquement sujettes à controverses. Au lieu de charger un technicien spécialisé de l'organisme de faire toutes les prévisions, avec la probabilité qu'on les considère tendancieuses, elles sont faites par un groupe d'experts par la méthode Delphi. Toutefois, la participation étant limité aux experts, il n'est pas dit que l'opinion reçue soit partagée par le grand public. Non seulement cette méthode semble aider les experts à travailler efficacement pour obtenir une opinion collective, mais elle offre aussi une grande fiabilité, par exemple dans le cas où deux groupes d'experts faisant des prévisions au sujet d'un même événement, arrivent à des prévisions semblables.

Voici les principales étapes de la méthode Delphi :

1. On envoie aux experts un questionnaire laissant toute latitude pour la réponse. Dans ce questionnaire, on demande des prévisions pour un sujet donné, par exemple la consommation énergétique prévue dans vingt ans.

2. Celui qui dirige les opérations procède à la synthèse des réponses reçues et prépare une liste de prévisions.

3. Il envoie ensuite cette liste aux experts et leur demande d'évaluer la probabilité de réalisation de chaque événement. (La réponse peut être : jamais).

4. Les réponses sont recueillies et un résumé statistique est préparé. Dans ce résumé figurent la médiane et l'interquartile pour chaque prévision.

5. Il envoie ce résumé statistique aux experts et les prie de faire une nouvelle évaluation compte tenu de ce résumé. Les experts dont la réponse dépasse l'interquartile sont priés de dire comment ils en sont arrivés à leur réponse.

NUMÉROS D'APPEL SPÉCIAUX

6. On procède ensuite à l'établissement d'un nouveau résumé statistique.

7. Le nouveau résumé statistique, et le raisonnement qui a mené aux réponses s'éloignant considérablement de la norme, sont envoyés à chaque expert et une évaluation finale est demandée.

8 Après avoir reçu ces évaluations finales on établit un dernier résumé statistique de celles-ci.

Avantages de la méthode Delphi

La méthode Delphi est une méthode efficace de recueillir l'opinion collective d'experts au sujet de prévisions. Elle réduit aussi les effets négatifs de la dynamique de groupe, tels que la domination imposée par une personne, ou une prise de décision en vue d'obtenir un certain statut ou de se faire accepter par les membres du groupe.

Inconvénients de la méthode Delphi

La méthode Delphi peut créer une tendance à uniformiser les points de vue et à encourager les idées conventionnelles.

L'envoi des questionnaires par la poste et le fait d'être obligé de redistribuer des résumés à plusieurs reprises exige du temps et peut-être incommode.

Les participants pourront préférer dialoguer directement, sans l'intermédiaire de l'organisme, surtout s'ils se méfient de celui-ci.

La méthode Delphi fait appel à un petit groupe d'experts et le public peut ne pas être prêt à accepter leur opinion, pas plus qu'il n'était prêt à accepter celle du personnel de l'organisme.

NUMÉROS D'APPEL SPÉCIAUX

Les gens éprouvent souvent des difficultés à trouver au sein d'un organisme la personne capable de répondre à leurs questions lorsqu'ils désirent de l'information au sujet d'une décision précise. Un numéro de téléphone que le public compose pour obtenir des informations, ou faire part de ses commentaires, peut résoudre ce problème. Il faut que ce numéro soit facile à retenir, qu'il soit signalé dans les brochures, les nouvelles, la publicité payée, etc. Si la région couverte est très étendue ou si

les bureaux de l'organisme sont éloignés, les communications sont en général sans frais.

Le numéro d'appel spécial offre plusieurs possibilités : il peut mettre la personne qui appelle en communication avec un employé spécialement chargé de répondre aux demandes d'information, il peut aussi aboutir dans un bureau où plusieurs employés peuvent répondre, il peut encore être raccordé à un répondeur automatique. Il offre aussi la possibilité d'être utilisé pour fournir des renseignements enregistrés sur bandes : une bande de renseignements sur un sujet particulier pourrait être passée pour les personnes qui composent le numéro. Si on utilise un répondeur on peut également s'en servir pour informer le public de la date, de l'heure et du lieu où se dérouleront les activités à venir d'un programme de participation. On peut l'utiliser pour coordonner les activités des membres d'un comité consultatif ou d'autres personnes assumant un rôle dans le cadre d'un programme de participation du public. Au lieu de recevoir chacun un appel, les membres peuvent composer le numéro et obtenir les renseignements nécessaires en écoutant la bande du répondeur. Un répondeur donne aussi la possibilité d'enregistrer les commentaires du public et de les inclure dans le dossier public.

En dépit des avantages d'un répondeur, beaucoup de gens n'aiment pas une machine et seront frustrés si c'est la seule chose à laquelle ils puissent s'adresser. Il faut donc répondre rapidement aux messages enregistrés si l'on ne veut pas risquer de perdre toute crédibilité.

Le succès d'un numéro d'appel dépend évidemment du talent de la personne à établir une relation personnelle avec celui ou celle qui appelle. Une attitude de défense ou de froideur aux réactions du public peut avoir un résultat négatif et annuler les avantages du numéro spécial en tant que moyen de communication. Qualifier le numéro d'appel spécial du nom de «ligne rouge» laisse entendre que l'accès est direct et que les réponses sont fournies immédiatement. S'il y a un répondeur en l'absence du personnel, la tribune direct est accessible 7 jours par semaine, 24 heures par jour.

RÉUNIONS D'ÉTUDES

RÉUNIONS MUNICIPALES

Avantages

Le numéro d'appel spécial permet aux gens de rejoindre les membres de l'organisme qui pourront leur donner l'information nécessaire ou à qui ils pourront s'adresser au sujet de points précis. Le numéro d'appel spécial est aussi un moyen pratique de recevoir les commentaires du public.

Le numéro d'appel spécial peut-être un moyen utile de coordination des activités d'un programme de participation du public, puisqu'il est une source unique d'information au sujet de l'heure, de la date et de l'endroit où se dérouleront ces activités.

Inconvénients

Une attitude défensive ou froide face aux commentaires exprimés risque d'engendrer une réaction négative du public.

Le personnel doit être prêt à donner rapidement l'information souhaitée, ce qui peut modifier l'ordre de priorité des autres tâches à accomplir.

RÉUNIONS D'ÉTUDES

Les réunions d'études sont habituellement de petites réunions au cours desquelles le groupe ne discute pas seulement d'un sujet mais accom-plit en fait certains travaux en vue d'obtenir un résultat de «groupe». Ces réunions d'études peuvent porter sur la résolution d'un problème en particulier. La plupart des directives d'animation concernant les groupes consultatifs s'appliquent à l'animation des réunions d'études (voir chapitre 2).

RÉUNIONS MUNICIPALES

L'expression «réunion municipale» fait référence à une réunion sans thème précis à laquelle assistent les membres d'une collectivité et les représentants de l'organisme. Les participants discutent de tous les sujets qui leur viennent à l'esprit. Il n'est pas question de voter et la discussion se fait entre le public et les représentants de l'organisme. Il n'y a pas d'ordre du jour et les participants discutent des sujets qui les préoccupent.

Parce qu'il n'y a pas d'ordre du jour, la «réunion municipale» permet mieux de sensibiliser la haute direction aux préoccupations du public, et de créer une bonne relation avec la collectivité visée, que de discuter d'une action particulière

proposée. Ces réunions peuvent avoir lieu périodiquement pour favoriser les communications et cerner les problèmes dès qu'ils se présentent.

Le chapitre 3 traite des réunions publiques plus en détail.

Avantages des réunions municipales

Les «réunions municipales» peuvent sensibiliser la direction aux préoccupations d'une collectivité et permettre de cerner les problèmes plus tôt.

Ces réunions peuvent engendrer une communication ouverte entre la collectivité et l'organisme.

Inconvénients des réunions municipales

En l'absence d'ordre du jour, les réunions municipales ne conviennent pas à la discussion d'actions ou de plans précis proposés.

RÉUNIONS PUBLIQUES

Dès l'instant où des gens travaillent ensemble, il faut organiser des réunions. Un programme de participation du public peut donner lieu à bon nombre de réunions, souvent de genres forts différents, allant de séances de planification en petits groupes à des réunions rassemblant plusieurs milliers de personnes. Le caractère officiel des réunions varie également, allant des conversations autour d'une tasse de café chez les gens aux audiences officielles où sont présents un président, des sténographes et des conférenciers invités. L'important est de savoir organiser des réunions qui conviennent aux situations. Dans le cas de sujets controversés, les réunions publiques peuvent attirer plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de personnes. Ces réunions sont souvent bruyantes, très longues et donnent parfois lieu à des affrontements.

Le principal avantage des réunions publiques est que tout le monde a accès à la même information, entend les différentes positions et observe l'interaction entre les divers groupes d'intérêts. Le processus gagne ainsi en transparence et en crédibilité. Mais les réunions publiques peuvent provoquer certains problèmes. Ainsi, même s'il y a plusieurs centaines de participants ou plus, il est possible que seulement 20 à 30 d'entre eux puissent se faire entendre

RÉUNIONS PUBLIQUES

au cours d'une soirée. Bien qu'on puisse deviner les sentiments partagés par le public aux applaudissements qui suivent les interventions, on peut souvent seulement en déduire que cette question soulève un intérêt certain. L'opinion d'une foule de personnes qui assistent à la réunion demeure inconnue.

De la même manière qu'elles permettent de communiquer de l'information, les réunions publiques offrent également aux particuliers ou aux groupes une merveilleuse occasion de plaider passionnément leur cause pour tenter de gagner le public à leur opinion. Le résultat est que souvent des groupes organisés manoeuvrent sérieusement pour s'assurer d'en retirer le maximum d'avantages. À cette fin, ils s'assureront que leurs partisans remplissent la salle, délégueront des orateurs qui traiteront de sujets particuliers, afin de s'assurer que tous leurs arguments soient présentés, et essayeront de faire en sorte que leurs représentants soient appelés aux moments opportuns afin qu'ils aient le plus d'impact possible. Les dirigeants de groupes d'intérêts peuvent faire des appels démagogiques à la foule pour que celle-ci quitte la salle, empêcher les représentants de l'organisme de prendre la parole, etc. Les réunions publiques tiennent parfois du cirque.

Et précisément parce que les dirigeants des groupes d'intérêts ont l'occasion de défendre ces intérêts devant leurs commettants eux-mêmes, il peut y avoir beaucoup de bluff et il est probable que les positions se durciront au lieu de s'assouplir.

Les réunions publiques donnent, en outre, l'impression que «le public a parlé». On s'attend donc à ce que l'organisme accepte le point de vue qui a prévalu au cours de la réunion comme étant le vrai sentiment du public. Dans d'autres cas, les participants peuvent en arriver à un consensus clair et net, mais ce dernier ne reflète pas nécessairement d'autres besoins ou d'autres intérêts. Par exemple, une municipalité peut s'opposer à un projet qui, par contre, engendre des bénéfices à l'échelle régionale.

La présidence d'une assemblée peut se faire très facilement si le public est de bonne volonté ou, au contraire, elle peut mettre à l'épreuve l'animateur le plus compétent. Certains moyens permettent d'augmenter l'efficacité d'une assemblée; ils sont décrits au chapitre 2.

Avantages des réunions publiques

Les réunions publiques sont un moyen efficace de communiquer une information identique à un grand nombre de personnes, de transmettre le point de vue de tous les groupes d'intérêts et de mettre l'accent sur l'interaction qui existe entre les divers groupes.

Elles assurent la transparence du processus politique.

Inconvénients des réunions publiques

Un petit nombre de participants seulement a la chance de prendre la parole.

Les groupes d'intérêts peuvent manipuler la réunion, créant ainsi l'impression que le public s'est exprimé sans que ce dernier ait vraiment eu l'occasion de faire valoir son opinion.

Les réunions publiques provoquent parfois le durcissement des positions au détriment d'efforts légitimes visant à encourager plutôt les négociations en vue d'une entente. Le chapitre 2 traite d'une façon plus détaillée des directives à suivre pour animer une réunion publique. (Voir le Chapitre 2 pour la façon de conduire ce genre de réunions.)

TABLES RONDES

Un moyen de dégager un ensemble d'idées au cours d'une réunion, est de recourir à une table ronde réunissant spécialistes ou dirigeants qui discutent devant un auditoire. L'intérêt de la table ronde est que l'interaction entre spécialistes peut entraîner la création de nouveaux thèmes, permettre d'éclaircir certains points et faire connaître l'opinion des divers groupes d'intérêt. Si les spécialistes se contentent d'exposer leur point de vue, sans procéder à des échanges fructueux, une table ronde est inutile.

On peut former une table ronde soit en choisissant les personnes les plus compétentes dans un secteur donné soit en choisissant des personnes qui représenteront le mieux les divers groupes d'intérêts. On peut aussi considérer de faire un mélange de personnalités de façon à s'assurer qu'il y ait interaction tout en évitant les affrontements.

Une table ronde sera efficace au début d'une réunion pour stimuler la discussion, ou à la

TABLES RONDES

fin d'une réunion, comme moyen d'obtenir des rapports de petits groupes de travail.

Avantages de la table ronde

La table ronde favorise l'interaction entre spécialistes ou dirigeants de groupes qui expriment des idées, des faits et des thèmes devant une assistance. Cette méthode peut, par conséquent, servir à stimuler la discussion ou à instruire l'assistance.

Inconvénients de la table ronde

Si le choix des invités n'est pas fait de manière judicieuse, la table ronde risque de distiller l'ennui ou de dégénérer en attaques personnelles.

Seuls les spécialistes réunis en table ronde participent, alors que d'autres personnes peuvent avoir des idées ou des commentaires importants à communiquer.

MÉTHODES DE PARTICIPATION ACCRUE

CHARRETTES

CHARRETTES

Être en charrette c'est travailler sans discontinuer pour remettre à temps un ouvrage; l'idée à la base est l'obligation d'arriver à un résultat. De là le nom de charrette donné à des réunions auxquelles participent toutes les personnes indispensables pour conclure une entente et que l'on garde ensemble jusqu'à ce que l'entente soit conclue. Il s'ensuit que certaines charrettes peuvent durer plusieurs jours au cours desquels on fournit la nourriture et le logement aux participants. Une charrette peut donc être soit une très longue réunion soit plusieurs réunions successives.

Trois éléments essentiels pour le succès d'une charrette:

1. Tout le public doit être représenté.

2. Tous les participants doivent accepter de rester aux réunions, quelque soit le temps requis pour arriver à aplanir les différents et avoir un plan qui soit acceptable par tous.

3. Tous les particuliers qui assistent à la charrette doivent y venir avec l'idée que le résultat de la réunion sera un plan acceptable par tous les participants, et que toutes les décisions devront être le reflet du consensus obtenu.

Une charrette permet aux divers publics et aux organismes d'en arriver à une entente en peu de temps, ou à divers groupes de sortir de l'impasse pour un problème complexe qui doit être réglé rapidement : par exemple, la mise à sec urgente d'un réservoir, l'élimination de BPC, etc. S'il n'y a pas urgence, les responsables de groupes d'intérêt risquent de ne pas vouloir rester jusqu'à ce que le problème soit résolu.

Une charrette requiert une grande préparation, habituellement de la part d'un comité de direction représentant les principaux intérêts ou organismes intéressés.

Avantages des charrettes

Une charrette peut être un moyen efficace pour obtenir un concensus de groupes opposés. Étant donné que tous les acteurs principaux participent, on devrait arriver à se mettre d'accord sur un plan et s'engager à ce qu'il soit réalisé. De plus, les participants en retirent une meilleure compréhension des positions des autres groupes et peuvent même modifier leur façon de voir. En fait, certaines charrettes ont créé un esprit d'équipe et de collaboration qui s'est maintenu par la suite.

Inconvénients des charrettes

Le succès des charrettes dépend essentiellement de l'urgence de la situation et de la priorité accordée par les participants, priorité qu'ils manifestent en consacrant le temps nécessaire à la solution du problème. Une charrette n'est réussie que si les groupes ou les organismes sont disposés à respecter l'entente conclue par leurs représentants. En outre, en raison du temps demandé, certains citoyens ne peuvent participer à une telle réunion parce qu'ils doivent s'occuper de leurs enfants ou travailler.

COMITÉS CONSULTATIFS

L'établissement de comités consultatifs est l'une des méthodes de participation du public les plus utilisées. Les comités consultatifs portent différents noms : comités de citoyens, comités consultatifs ou tables rondes de consommateurs, groupes de travail, comités consultatifs techniques, etc. Bien que ces appellations recouvrent différents aspects, elles font toutes référence à l'établissement d'un relativement petit groupe de personnes représentant divers intérêts ou points de vue, ou possédant une compétence technique différente, qui sont chargées de donner des conseils au sujet des activités proposées.

Le chapitre 3 traite des comités consultatifs plus en détail.

LES GROUPES DE TRAVAIL

Un groupe de travail est un genre de comité consultatif. Ce titre est généralement donné à un groupe qui a une tâche bien déterminée à accomplir et qui après cela est dissous, contrairement aux autres comités consultatifs. Le chapitre 3 traite des directives régissant l'animation des groupes de travail.

MÉTHODES DE PLANIFICATION CONJOINTE

ARBITRAGE

L'arbitrage est un processus au cours duquel les parties en cause choisissent, d'un commun accord, une tierce partie neutre qui agira à titre d'arbitre. Chacune des parties explique sa position à l'arbitre qui, après avoir effectué les recherches nécessaires, indique ensuite la solution qu'il estime équitable. L'arbitrage peut être soit obligatoire, les parties acceptant d'avance de se soumettre à la recommandation de l'arbitre, soit facultatif, les parties se réservant le droit de juger après avoir pris connaissance des recommandations. Même dans ce dernier cas, les recommandations de l'arbitre peuvent avoir un très grand poids, parce que les groupes refusant de s'y conformer risquent de paraître déraisonnables et de perdre soit l'appui de leurs membres soit un appui politique.

En général, on recourt à l'arbitrage dans les cas où il n'y a pas moyen d'arriver à une entente parce qu'une partie doit abandonner quelque chose au profit de l'autre, mais qu'il existe une dépendance mutuelle telle qu'aucune des parties ne peut se permettre de laisser le problème en suspens. Ces dernières années, on a cherché à appliquer les principes régissant les négociations patronales/syndicales aux controverses ayant trait à l'environnement ou à la consommation. La conséquence en est un intérêt pour l'arbitrage. Cependant pour que l'arbitrage réussisse, il faut qu'il y ait un tiers acceptable par les deux parties et une situation telle que tout le monde ait avantage à accepter l'arbitrage plutôt qu'à laisser le problème non résolu.

Avantages de l'arbitrage

L'arbitrage présente l'avantage qu'une tierce partie décide d'une solution équitable après avoir pris le temps d'examiner sérieusement la situation. De plus, si la conclusion de l'arbitrage est obligatoire ou si politiquement les parties ne peuvent s'opposer aux recommandations de l'arbitre, le problème est effectivement résolu.

Inconvénients de l'arbitrage

Le succès de l'arbitrage dépend de plusieurs facteurs qui doivent être déterminés à l'avance.

1. Les parties en conflit doivent reconnaître qu'elles perdent plus à retarder la solution du problème qu'à accepter toute recommandation de l'arbitre.

2. Il doit y avoir un tiers acceptable par tous.

3. Il doit normalement y avoir consentement d'accepter les décisions de l'arbitre, ou des pressions politiques qui exigent que les deux parties prennent les recommandations de l'arbitre au sérieux.

En plus d'être utile dans des circonstances particulières, l'arbitrage est aussi une méthode de «dernier espoir». En cas d'échec, la possibilité de régler le conflit est limitée.

LA CONCILIATION

La conciliation représente un effort pour améliorer les communications entre deux parties opposées afin de leur permettre de régler le conflit. La conciliation diffère de la médiation et de l'arbitrage, en ce sens que le rôle du conciliateur peut ne pas être accepté officiellement par les parties. Pour utiliser un exemple international : un pays peut essayer d'améliorer les communications entre deux pays opposés. En l'absence d'une entente officielle au sujet du rôle du pays conciliateur, chaque côté peut mettre fin aux discussions sans perdre la face. En cas de succès, la conciliation prend fin dès que les deux pays acceptent officiellement d'entamer des négociations ou des pourparlers de paix.

La capacité d'un organisme fédéral d'être conciliateur peut être limitée du fait que l'organisme peut être partie du conflit et ne pas avoir la neutralité indispensable pour être conciliateur. Ce n'est que si le conflit est limité aux autres parties que l'organisme pourra agir comme conciliateur. Cependant, l'organisme pourra chercher un conciliateur pour aider à régler le conflit auquel il est lui-même mêlé.

À l'avenir, les organismes de réglementation pourront davantage jouer le rôle de conciliateur, en cherchant à résoudre les problèmes par une entente mutuelle plutôt qu'en se rangeant d'un côté et en perpétuant les conflits entre perdants et gagnants. Un nombre croissant d'organismes de réglementation

encouragent ceux qui demandent un permis à faire eux-mêmes leur programme de participation du public avant de présenter leur demande, afin de résoudre le plus grand nombre de problèmes avant que l'organisme n'ait à faire un choix entre des positions conflictuelles.

Avantages de la conciliation

Dans le cas où l'une des parties perdrait la face ou son influence en suggérant que la conciliation serait souhaitable, un tiers peut améliorer les communications entre les parties divisées et amener ces dernières à négocier. Les deux parties sont mises en présence sans que l'une ne soit accusée d'avoir fait les premiers pas, ce qui pourrait être interprété comme un signe de faiblesse.

Un conciliateur aide les groupes à préciser leur position, à éliminer les stéréotypes et à déterminer leurs points communs.

Inconvénients de la conciliation

Un conciliateur dispose d'une influence limitée et ne peut réussir à obtenir un accord que si les parties sont convaincues qu'elles peuvent gagner plus en négociant qu'en s'affrontant. En l'absence de pouvoir, le conciliateur est souvent incapable de réunir les parties autour de la table de négociations.

LA MÉDIATION

Les principes de la médiation de conflits de travail ont été appliqués avec succès au règlement de controverses de nature environnementale ou énergétique. La médiation se caractérise par la présence d'un tiers désintéressé qui aide les parties à conclure une entente. Non seulement le médiateur organise-t-il les débats, mais il sert aussi de moyen de communication entre les parties.

La médiation n'est possible que si les parties estiment gagner plus en négociant qu'en s'opposant. Cela se produit généralement quand les parties estiment qu'une impasse est moins rentable que des négociations. Un tiers possédant une certaine autorité peut également amener une médiation si une menace d'intervention de sa part est supérieure aux pertes possibles engendrées lors des négociations.

Avantages de la médiation

La médiation peut donner lieu à une entente entre toutes les parties divisées.

LA MÉTHODE NIAGARA

LA NÉGOCIATION

Un médiateur propose une méthode concrète qui permet aux parties de mettre l'accent sur les questions importantes d'une controverse. La médiation peut mener à une solution plus rapide des problèmes que d'autres méthodes imposées par voies légales ou politiques.

Inconvénients de la médiation

À l'instar de la négociation, la médiation est un processus volontaire. Elle portera fruit que si toutes les parties en conflit acceptent de s'en remettre à un médiateur. Cette méthode exige de la part du médiateur compétence et crédibilité.

LA MÉTHODE NIAGARA

La méthode Niagara est une méthode de consultation et de consensus conçue par le Niagara Institute du sud de l'Ontario. Environnement Canada y a eu recours à plusieurs reprises lors de la rédaction d'une nouvelle législation. Cette méthode est expliquée dans le Volume 2. Elle a servi à obtenir un consensus entre de nombreux groupes d'intérêt tels que les gouvernements, les entreprises, les syndicats et d'autres organismes non gouvernementaux. La méthode Niagara convient surtout à la solution de problèmes et à la définition de politiques plutôt qu'aux aspects environnementaux relatifs à l'emplacement d'un projet.

LA NÉGOCIATION

La négociation est un processus volontaire auquel les parties acceptent de participer et par l'entremise duquel elles tentent de régler leurs différends. Les parties s'entendent sur la procédure à suivre, font connaître leur opinion, déterminent des solutions et évaluent les solutions possibles. Des négociations réussies donnent lieu à une entente que les parties s'engagent à respecter. Les décisions sont prises par consensus. Les représentants sont nommés sachant que leur organisme aura la possibilité d'approuver ou non l'entente conclue. La négociation a été utilisée pour des cas environnementaux en vue de régler des différends au sujet de projets locaux et elle a été appliquée dans le cas de programmes et de politiques fédérales controversées.

Avantages de la négociation

La négociation permet aux parties de faire connaître leurs posi-

tion respectives et de déterminer d'un commun accord les solutions réalisables. Elle représente une alternative à l'opposition. Cette méthode exige des parties qu'elles déterminent une solution commune. L'entente conclue à la suite de négociations a plus de chances d'être réalisable et d'être effectivement mise en oeuvre.

Inconvénients de la négociation

Toutes les parties doivent être représentées. Il arrive parfois qu'une ou plusieurs parties refusent de négocier. Le processus étant volontaire, les parties peuvent se retirer n'importe quand et mettre fin aux discussions. Les parties doivent être bien disposées et capables d'agir en toute bonne foi. Les problèmes doivent pouvoir faire l'objet de négociations. La conclusion d'une entente peut durer plus longtemps que la prise de décision par les responsables d'un organisme ou d'une entreprise. Si le temps est limité, les négociations sont difficiles à mener.

ANNEXE A

LISTE D'OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Au cours des dernières années, un nombre considérable d'ouvrages relatifs à la participation du public ont été publiés. La liste suivante n'est pas exhaustive, mais comprend la plupart des ouvrages utiles aux personnes travaillant dans ce domaine.

Général

Ducsik, Dennis W., Edison Electric Institute's Workshop on Utility Experience with Advance Public Participation in Planning - Proceedings, Washington, Edison Electric Institute, 1982. – Résumé des discours présentés par des personnes travaillant dans les services publics, au sujet de leur expérience de la participation du public.

Connor, Desmond M. Constructive Citizen Participation. A Resource Book, éd. révisée en 1985, Development Press, Victoria, Colombie-Britannique. – Recueil détaillé d'articles sur la façon de procéder, de documents rédigés par des spécialistes et d'études de cas pertinents.

Creighton, James, Jerry Delli Priscoli, eds., Public Involvement Techniques: A Reader of Ten Years Experience at the Institute for Water Resources, (IWR Report 82-RI), Fort Belvoir, Virginie : U.S. Corps of Engineers' Institute for Water Resources, 1983. – Recueil des articles publiés sur presque toutes les méthodes de participation du public.

Jordan, D., et al. Effective Citizen Participation in Transportation Planning, Vol. 2, Catalog of Techniques, Washington D.D. : U.S. Department of Transportation (FHWA), 1976. – Répertoire des principales méthodes de participation du public.

Langton, Stuart (éditeur), Citizen Participation Perspectives: Proceedings of the National Conference on Public Involvement, Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs, Université Tufts, Medford, Massachusetts, 1979. – Ensemble des discours fait à la National Conference on Citizen Participation

en 1978. Comprend les articles rédigés par la plupart des spécialistes en ce domaine, portant sur les consommateurs et l'intervention des citoyens ainsi que sur la participation du public.

William D. Coplin, Donald J. McMaster et Michael K. O'Leary, «Creating a Policy Profile», dans Public Involvement Techniques: A Reader of Ten Years Experience at the Institute for Water Resources, James Creighton, Jerry Delli Priscoli et C. Mark Dunning, éditeurs, IWR Research project 82-R1, mai 1983.

Comité de l'environnement de l'Alberta. Involvement and Environment-Proceedings of the Canadian Conference on Public Participation. Édité par Barry Sadler, 1978. 2 volumes. Edmonton, Alberta. – Le compte rendu de cette conférence nationale donne un aperçu théorique de la mise au point de la participation du public pour les questions environnementales. Bien qu'âgés de dix ans, bon nombre des sujets examinés sont encore valables aujourd'hui.

Farrell, G.M., Merlin, J.P. et Stacey, S.R. Involvement: A Saskatchewan Perspective. – Document préparé pour le ministère de l'Environnement de la Saskatchewan. Sans date de publication. Rapport concis et très intéressant qui passe en revue les différentes formes de participation du public et décrit brièvement certaines des méthodes de participation.

Ministère des Forêts, gouvernement de la Colombie-Britannique, Public Involvement Handbook. Préparé par M. Bruce Fraser. 1981. Services d'information, Victoria, Colombie-Britannique. Ouvrage relatif à la participation du public dans le secteur des industries de la forêt. – Document de consultation facile, utile aux personnes travaillant dans le domaine de la participation du public, comprenant des diagrammes et un exemple fictif. Les directives proposées conviennent à de nombreuses situations dépassant le cadre du secteur des forêts.

Constructive Citizen Participation – Bulletin trimestriel publiant des nouvelles concernant le domaine au Canada et aux États-Unis, des articles sur les méthodes, les études de cas et une rubrique des ouvrages publiés.

Comités consultatifs

Widditsch, Ann, Guide 2 : Working Effectively with Advisory Committees, Washington D.C., U.S. Environmental Protection Agency, 1977. – Un très bon guide sur le fonctionnement des comités consultatifs.

Interviews

Richardson, S.A., et al. Interviewing, New York, Basic Books, 1964. – Aperçu des méthodes générales.

Traitement des problèmes

Wilson, Ian. «The Benefits of Environmental Analysis», dans Albert, Kenneth J. éd. The Strategic Management Handbook, McGraw Hill, 1983, pp. 9-1 à 9-19.

Coates, F.F. Issues Management. Lomond Publications, 1986.

Thomas, Philip S. «Environmental Scanning - The State of the Art».

Médiation

Talbott, Allan R., Settling Things: Six Case Studies in Environmental Mediation, Washington, D.C.: The Conservation Foundation and the Ford Foundation, 1983. – Analyse de l'utilisation de la médiation en vue de régler six conflits environnementaux.

Réunions

Ragan, James F. Guide 1: Effective Public Meetings, Washington D.C.: U.S. Environmental Protection Agency, 1977. – Un bon résumé des éléments de la planification d'une réunion publique.

Doyle, Michael et David Strauss, How to Make Meetings Work, Chicago, Illinois, Playboy Press, 1976. – Un succès de libraire traitant de l'organisation et du déroulement des activités des réunions publiques.

Sondages

Babbie, Earl R., Survey Research Methods, Belmont, Californie, Wadsworth, 1973. – Introduction au domaine des recherches d'enquête.

Méthodes de réunion en petits groupes

Gordon, W.J., Synectics, New York, Harper & Row, 1961. – Une excellente analyse des méthodes de remue-méninges.

Delbecq, Andre L. et Andrew H. Van de Ven, «A Group Process Model for Problem Identification and Program Planning», Journal of Applied Behavioral Science, vol. 7, no.4. – Une description complète de la méthode nominale de groupe.